

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Participación Política: De la voz a la acción



Perspectivas Internacionales	Calli Colombia	Volumen 4 Número 2	pp. 214	Julio - Diciembre 2008	ISSN 1900-4257
Incluida en: Publindex C - Colciencias - Colombia					

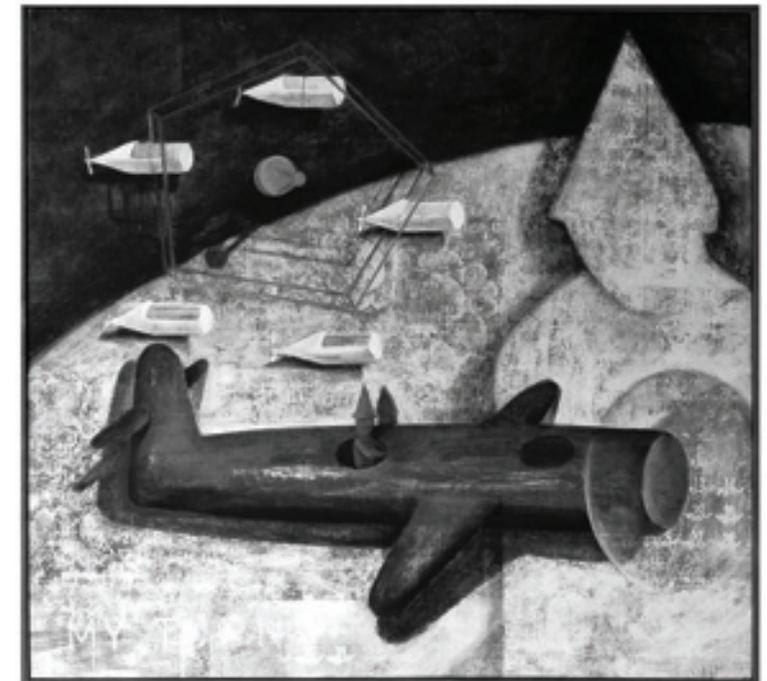
PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Carátula:

Artista: Kurosh Sadeghian
My Turn
De la serie Calendario
Técnica: Óleo sobre lienzo
Tamaño: 90 X 90 cm.
Año: 2000

My Turn.
Esta obra es una alegoría basada en una memoria de mi niñez en Irán, cuando esperaba largo tiempo para poder acceder a un juego mecánico que en mi imaginación emulaba la vida y el vuelo. Constante despliegue y recogimiento en un eterno entretejer de expectativas, donde cada ser humano espera su turno en la vida para poder realizar sus sueños.



Participación Política: De la voz a la acción



Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 4 Número 2	pp. 214	Julio - Diciembre 2008	ISSN 1900-4257
Incluida en: Publindex C - Colciencias - Colombia					

Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Rector: Jorge H. Peláez, S.J.
Vicerrector Académico: Antonio de Roux
Vicerrector del Medio Universitario:
Gabriel Jaime Pérez, S.J.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Decano Académico: José Ricardo Caicedo
Decano del Medio Universitario:
Armando Gandini

Carrera de Ciencia Política
Director: Gustavo Morales Vega

Departamento de Ciencia Jurídica y Política
Director: Luis Edinsón Bertín Ramírez

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Director
Hernando Llano Ángel M.S

Editor
Gustavo Morales Vega M.S

Comité Editorial
Hernando Llano M.S
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)
Fernando Giraldo Ph.D.
(Universidad EAN)
Gustavo Morales M.S.
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)
Javier Duque Ph.D.
(Universidad del Valle)
Oscar Delgado M.S.
(Universidad del Rosario)
Eduardo Pastrana Ph.D.
(Pontificia Universidad Javeriana Bogotá)

Comité Científico
Alejo Vargas Ph.D.
(Universidad Nacional – Colombia)
César Romero Jacob Ph.D.
(Pontificia Universidade
Católica do Rio de Janeiro – Brasil)
Rodrigo Losada Ph. D.
(Pontificia Universidad Javeriana – Colombia)
Salvador R. Ballivián Ph.D.
(Universidad Católica Boliviana – Bolivia)

Lorenza Sebesta Ph.D.
(Università di Bologna – Italia/Sede Argentina)
Maria Antonieta Huerta Ph.D.
(Universidad Diego Portales – Chile)

Asistente de edición
Lina María Muñoz Aristizábal

E-mail: perspectivasinternac@javerianacali.edu.co
<http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/>
Pontificia Universidad Javeriana, Cali
Calle 18 No. 118 – 250 Av. Cañasgordas
Oficina 4-21, Edificio El Samán
Cali – Colombia
Teléfono: 321 82 57
Fax: (57-2) 555 25 50

Periodicidad Semestral

Diagramación e impresión
AUTORUN D+C

Perspectivas Internacionales fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. Se publica semestralmente por la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Tiene como objetivo difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional interesada en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

Contenido

Editorial.....5

De su puño y letra **Participación Política: De la voz a la acción**

Sufragio universal y democracia en Bolivia:
Una perspectiva de medio siglo.
SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN.....11

Impacto de la reforma política en los partidos y en el
sistema de partidos local. El caso de Cali elecciones 2007.
JUAN CAMILO VANEGAS.....37

La representación de intereses en el MERCOSUR:
Un estudio de caso con implicancias teóricas.
LUCIANA GIL.....73

A mano alzada

Public policy and Health of urban Aboriginal peoples:
A look at the Canadian case.
MANUEL SEVILLA Y MARÍA CLAUDIA ASTAIZA.....103

Venganza y Reconciliación: Cuestiones políticas en torno a la justicia en Israel y Palestina.

ALEJANDRO CARVAJAL PARDO.....127

Clave morse

Polarización política en el público americano.

MORRIS P. FIORINA Y SAMUEL J. ABRAMS.....161

Editorial

En un mundo globalizado inmerso en dinámicas de cambio constantes como el actual, es sólo el individuo que participa el que puede dar dirección y sentido a las situaciones de su vida, de su comunidad, de su ciudad y en general de su entorno. La participación se constituye en una motivación humana ya que se puede entender como aquel medio para acortar la distancia entre lo que se tiene y lo que se desea tener. Aunque nace de forma individual, la participación abarca la acción organizada y responsable de personas comprometidas con la solución de problemas colectivos. Sin embargo, ésta no se define sólo como una cuestión cuantitativa, cuántas personas participan, sino también como una cuestión cualitativa, cómo participan las personas y qué logran con su participación, pues no se trata sólo de levantar una voz de protesta sino de influir realmente en el resultado propuesto. *“Yo participo, tu participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis... ellos deciden”*¹.

Hay muchas formas de dejar de ser espectadores pasivos del mundo y pasar a ser agentes participantes que promuevan cambios. El sufragio universal se constituye en uno de los hitos fundamentales en la historia de la participación ciudadana, al ser el medio de mayor inclusión de la población al complejo juego político y electoral. De igual forma, podemos adentrarnos un poco más en la

dinámica electoral y de partidos, logrando una mayor participación gracias a la apertura a nuevos partidos políticos y posibilidades electorales. La toma de decisiones es un proceso en el cual muchos intereses están en juego, sólo quien participa puede tener mayores posibilidades de promoverlos y garantizarlos. Las agrupaciones gremiales son un claro ejemplo de esto, pues su objetivo fundamental es lograr favorecer sus intereses influyendo en la toma de decisiones.

La participación no es algo que se decreta, se logra, por ejemplo a través de los programas de inclusión dirigidos a ciertos grupos sociales que promulgan el acceso a servicios de salud y educación principalmente.

La participación exige inclusión, la inclusión implica pluralidad y de la pluralidad hacemos parte todos. Por lo tanto, conflictos étnicos, políticos y religiosos como el existente en Colombia entre la Minga popular indígena y el Estado, que tiene como eje principal las reivindicaciones étnicas a partir de la apropiación de tierras; el conflicto entre Serbios y Bosnios que ha sembrado una gran inestabilidad en la zona de los Balcanes o como el conflicto entre Israel y Palestina que ha hecho de Gaza un triste escenario de grandes tragedias, claramente requieren de un tipo de participación que parta de la idea de que nadie es juez ni verdugo de nadie.

Es así como en esta oportunidad PERSPECTIVAS INTERNACIONALES centra su atención en el tema

1. Borja, Jordi (1991, mayo) "Participación ¿Para qué?", en Revista Perfiles Liberales, No. 23, p. 18.

de la *participación*, como un aspecto fundamental en las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales a las que estamos asistiendo.

“*De su puño y letra*” inicia con la presentación del artículo de Salvador Romero Ballivián titulado “Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo” en el que el autor se propone estudiar la relación entre el sufragio universal y la democracia en Bolivia durante más de medio siglo, en el período que cubre desde la aprobación del voto universal en 1952 hasta los procesos electorales de 2008, prestando una especial atención a la situación del sufragio, en la situación y el trabajo del organismo electoral, en las grandes líneas de comportamiento electoral y en las transformaciones del sistema de partidos.

Por su lado, Juan Camilo Vanegas en su artículo “Impacto de la reforma política en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali elecciones 2007”, presenta un análisis comparado de los resultados de las elecciones locales de 2003 y 2007 en Cali a los comicios de Alcaldía y Concejo Municipal, por medio del cual busca evaluar las consecuencias parciales de las nuevas reglas de juego, producto de la reforma política del 2007, en el sistema de partidos y en los partidos políticos.

Por otra parte, en el texto “La representación de intereses en el MERCOSUR: un estudio de caso con implicancias teóricas”, la profesora Luciana Gil resume los principales aspectos de una investigación dedicada al rol de los grupos de interés empresariales, con énfasis en aquellos industriales, y su relación

con el gobierno argentino durante el período de transición hacia la unión aduanera (1991-1995) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

A mano alzada presenta el artículo “Public policy and health of urban Aboriginal peoples: A look at the Canadian case” en el que sus autores Manuel Sevilla y María Claudia Astaiza hacen una revisión de tres de los principales programas federales del gobierno canadiense hacia los grupos indígenas, donde se aborda el tema puntual del acceso de las comunidades indígenas urbanas a los servicios de salud. Posteriormente, el profesor Alejandro Carvajal explora la realidad socio-política que viven los países de Israel y Palestina dentro del conflicto que los ha enfrentado durante más de medio siglo.

Por último en la sección “*Clave Morse*” encontramos traducciones de dos artículos. El primer texto titulado “Polarización política en el público americano” estudia la literatura acerca de la polarización de las masas, comenzando con una discusión del concepto de polarización, para luego continuar con una consideración acerca de los diferentes tipos de evidencia que han sido utilizados para estudiar la polarización. Finalmente, en el texto “Las Leyes Electorales como Consecuencias Políticas: Explicación de los orígenes y el cambio de las Instituciones Electorales” los esfuerzos se centran en identificar las preguntas fundamentales que surgen en el tratamiento de los sistemas electorales no como influencias causales sobre los sistemas de partido sino como efectos o subproductos de estos sistemas.

Lina María Muñoz Aristizábal

De su puño y letra

**Participación Política:
De la voz a la acción**

Sufragio universal y democracia en Bolivia: Una perspectiva de medio siglo

Salvador Romero Ballivián*
salflo@megalink.com

Recibido: 25/11/2008

Aprobado evaluador interno: 10/12/2008

Aprobado evaluador externo: 27/04/20097

Resumen

El sufragio universal constituye un elemento insustituible en la democracia contemporánea. Sin embargo, entre ambos pueden tejerse relaciones complejas. En Bolivia, desde su instauración en 1952 pueden discernirse tres grandes etapas en esa relación. La primera comprende desde su promulgación, en las jornadas revolucionarias de 1952, hasta el inicio de la transición democrática a finales de los años 1970. En este período, de aproximadamente un cuarto de siglo, el voto fue un elemento político importante pero no estuvo en la base del sistema democrático y desde el punto de vista partidario estuvo concentrado detrás del MNR. En la segunda etapa, de más de dos décadas, desde el retorno a la democracia hasta los comicios de 2002, la dinámica apuntó a crear las condiciones del respeto el voto ciudadano, a convertirlo en la piedra angular del régimen democrático en tanto que la votación tendió a fragmentarse entre distintas organizaciones, por más que el MNR siguiese siendo el partido más relevante. Finalmente, la presidencial de 2005 abre una tercera etapa, marcada por un voto nuevamente concentrado y polarizado, mientras que se replantea el lugar que le corresponde al sufragio en un sistema democrático.

Palabras clave

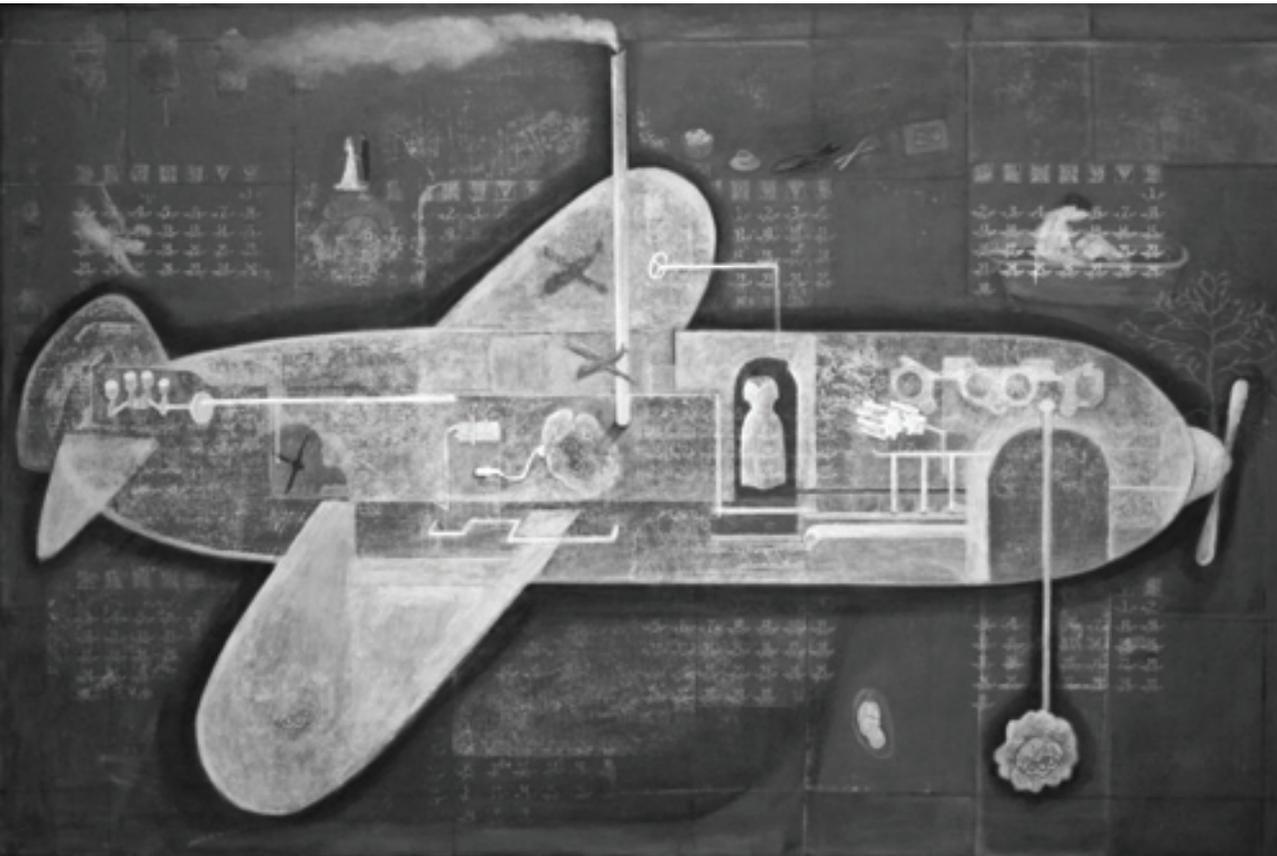
Sufragio universal, democracia, Bolivia, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

Abstract

The universal right to vote constitutes a fundamental element in contemporary democracies. However, relationships between the two can become complex. In the case of Bolivia, three broad periods can be differentiated since democracy was reinstated in 1952. The first one spans from the revolutionary days in 1952, when democracy was promulgated, over to the democratic transition in the late 1970s. During this period, which lasted approximately a quarter of a century, voting acted as an important political element but was not seen as a constitutive part of the democratic system; in terms of political parties, it mostly supported the MNR. During the second period, which lasted over two decades beginning in the return of the democratic system and finishing in the 2002 elections, political efforts focused on the creation of conditions where citizen votes were respected so that it could become the cornerstone of the new democratic regime; in partisan terms, voting tendencies fragmented in several organizations, although the MNR remained the most relevant party. Finally, presidential elections in 2005 mark the beginning of a third period, signed by concentrated and polarized voting tendencies and by the revision of the role of the universal right to vote in a democratic system.

Keywords

Universal right to vote, democracy, Bolivia, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).



Kurosh Sadeghian
El Aparataje de los anhelos
De la serie Calendario
Técnica óleo sobre lienzo
105 X 158 cm.
2000

* Salvador Romero Ballivián es Ex Presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y catedrático en la Universidad Católica Boliviana. Doctor en Sociología Política en el Instituto de Estudio Políticos de París. Miembro del Comité Científico de Perspectivas Internacionales.

Introducción

El triunfo de la revolución de 1952 produjo los cambios más significativos en la historia de Bolivia en el siglo XX. Entre sus primeras medidas, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1952 – 1956) decretó el sufragio universal, incluso antes que la nacionalización de las minas o la reforma agraria, señalando así que la ampliación del juego político figuraba entre sus prioridades. El sufragio universal incluyó legalmente a las mujeres, que habían accedido al voto en los comicios municipales en los años previos, y quebró las barreras socioeconómicas que dejaban al margen a los campesinos, a menudo analfabetos, sin propiedades y que constituían el grupo mayoritario de la población en un país predominantemente rural. A partir de ese momento, el voto universal y la democracia, dos conceptos que suelen ir asociados en el mundo contemporáneo, iniciaron una relación fundamental aunque compleja.

En efecto, el voto universal le ofreció al país una de las bases indispensables de la democracia contemporánea. Cualquiera sea la definición que se adopte de democracia, ninguna prescinde hoy en día del voto de todos los adultos, hombres y mujeres. Incorporó a la ciudadanía a los sectores mayoritarios de la población, como probó la multiplicación del cuerpo electoral por diez

entre la presidencial de 1951 y la de 1956. Al mismo tiempo, paradójica significativa, la primera elección con voto universal no se ajustó a los parámetros de una elección libre. El hecho que se fundase para la ocasión la Corte Nacional Electoral (CNE), encargada de esa labor en lugar del Ministerio del Gobierno, no logró que el voto se emitiera en condiciones de respeto a la voluntad de cada elector. El gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) no se apartó de una tradición política nacional, comprobada comicios tras comicios, dejando de lado una que otra excepción: intervino abiertamente en favor del candidato oficialista, Hernán Siles Zuazo. Aunque cerró los campos de detención en los cuales recluyó a los adversarios más decididos de la revolución, restringió las actividades de las organizaciones opositoras, de los medios de comunicación y tampoco brindó las garantías para el respeto del voto.

El propósito del texto es estudiar la relación entre el sufragio universal y la democracia en Bolivia durante más de medio siglo, en el período que cubre desde la aprobación del voto universal en 1952 hasta los procesos electorales de 2008, prestando una especial atención a la situación del sufragio, lo que también obliga a detenerse en la situación y el trabajo del organis-

mo electoral, en las grandes líneas de comportamiento electoral y en las transformaciones del sistema de partidos.

Tres grandes etapas pueden discernirse en esa relación. La primera comprende desde la instauración del voto universal en 1952 hasta el inicio de la transición democrática a finales de los años 1970, cuando los gobiernos militares que se instalaron después del derrocamiento del MNR en 1964 convocaron a la presidencial de 1978. En este período, de aproximadamente un cuarto de siglo, el voto fue un elemento político importante pero no estuvo en la base del sistema democrático y desde el punto de vista partidario estuvo concentrado detrás del MNR. En la segunda etapa, de más de dos décadas, desde el retorno a la democracia hasta los comicios municipales de 2004, la dinámica apuntó a crear las condiciones del respeto el voto ciudadano, a convertirlo en la piedra angular del régimen democrático en tanto que la votación tendió a fragmentarse entre distintas organizaciones, por más que el MNR siguiera siendo el partido más relevante. Finalmente, la presidencial de 2005 abre una tercera etapa, marcada por un voto nuevamente concentrado y polarizado, mientras que se replan-

tea el lugar que le corresponde al sufragio en un sistema democrático.

1. El sufragio universal, la democratización del sistema político y el voto por el MNR (1952 – 1978)

El MNR decretó en julio de 1952 el sufragio universal. La decisión puede entenderse en base a consideraciones teóricas, históricas y de la coyuntura política, que pueden citarse de forma breve antes de analizar con mayor detalle las consecuencias e implicaciones de la decisión del presidente Víctor Paz.

Para mediados del siglo XX, la discusión sobre el voto censatario o universal había quedado ya resuelto. Desde el punto de vista teórico, ninguna corriente relevante, ni siquiera las más conservadoras, sostenía que el voto debía quedar reservado a unos pocos, favorecidos por los ingresos o la educación, si bien podían presentarse obstáculos de hecho, como en el sur de los Estados Unidos hasta mediados de los años 1960¹, o darse discusiones sobre el sufragio de los analfabetos. En Bolivia, la medida de 1952 los incluyó sin distinciones; en otros países latinoamericanos hubo que aguardar las transiciones a la democracia, a fines de los años 1970, para que accedan

1. Tindall, George B. y Shi, David E. (1995), Historia de los Estados Unidos (tomo II) Bogotá, Tercer Mundo, pp. 380 – 381.

a este derecho². Desde esas épocas, el voto universal ya constituía una “especie de sacramento de la igualdad de los ciudadanos, la elección el momento en el cual la comunidad de ciudadanos toma una forma concreta”³. Tras la I y la II Guerra Mundial, las democracias europeas demolieron las barreras y las restricciones al sufragio: en muchos países, fue tras la Primera Guerra que todos los hombres pudieron votar y después de la Segunda que cayeron las últimas limitaciones para las mujeres. Bolivia no se sustrajo a esa influencia internacional: ya la Constitución de 1945 aceptó a las mujeres como electoras y elegibles en competencias municipales, en una decisión que correspondió más a la iniciativa de la elite política que a una larga u organizada demanda de las mujeres; y en 1950 la Cámara de senadores había ampliado ese derecho a la conformación de todos los poderes públicos aunque el proyecto no fue votado en la Cámara de diputados.⁴ Por lo menos en lo que res-

pecta al sufragio universal, es probable que se aplique la observación de H. C. F. Mansilla en sentido que los efectos modernizadores de la revolución de 1952 “hubieran tenido lugar, más tarde o más temprano, bajo un régimen dominado por las elites tradicionales”.⁵

Además de ese espíritu del tiempo, en Bolivia hubo razones adicionales, que podían recordar las experiencias históricas de otros países y pesaron para la adopción del sufragio universal. La Guerra del Chaco (1932 – 1935), en cuyas trincheras se forjaron las tendencias políticas que accederían al poder justamente en 1952, movilizó a los hombres de todas las condiciones sociales: la igualdad ante el esfuerzo bélico creó un ambiente más favorable al sufragio universal, tal como ocurrió en las naciones europeas después de la I y la II Guerras Mundiales. Si bien las condiciones eran más propicias, el movimiento no fue automático pues inclusive la Constitución de 1938 que marcó el inicio

del constitucionalismo social terminó descartando el sufragio universal luego de amplios debates alrededor de la extensión de ese derecho a las mujeres y a los indígenas⁶. Por lo tanto, el voto permaneció limitado en las elecciones que se dieron entre el final de la contienda y la revolución de 1952 y pocas organizaciones lo plantearon como un elemento central de sus plataformas políticas, a diferencia de otras medidas como la mayor participación del Estado, la nacionalización de las minas o incluso la reforma agraria⁷. Tal vez esta situación se debió al predominio de la sensibilidad marxista en las corrientes opositoras al orden establecido, más preocupada por los asuntos socioeconómicos, por las relaciones de producción, por la “estructura” que por los asuntos políticos; asimismo, en línea con las concepciones marxistas y también en consonancia con la realidad política de los años 1940, el movimiento popular estaba más interesado en cambiar el Estado por la vía revolucionaria que por el camino electoral, que también fue recorrido y de, hecho, con éxito como probó el triunfo del MNR en la elección de 1951 con sufragio censatario.

Por otro lado, el triunfo de la revolución de 1952 fue logrado con la lucha de obreros, mineros, carabineros y de las clases urbanas populares mientras que en las zonas rurales bullía la voluntad de eliminar el latifundio. Derrotado el ejército en las jornadas revolucionarias, con milicias armadas controlando las calles, con las primeras ocupaciones de tierra y con la euforia del triunfo, sin duda resultaba improbable mantener el juego político reservado a unos pocos. Ello no le resta mérito a la decisión de Paz Estensoro—adoptada un 21 de julio, en conmemoración al asesinato seis años antes del ex presidente Gualberto Villarroel, erigido en un precursor de los cambios por la mitología revolucionaria—, en un momento en que cualquier proceso electoral se encontraba lejano.

El sufragio universal tuvo un impacto diferente según las regiones y las categorías sociales. El impacto de la extensión del sufragio fue menor en las ciudades, en los grupos favorecidos y en las regiones orientales del país.⁸ En esos tres sectores, el sufragio, incluso restrictivo, abarcaba segmentos significativos. Ello quedó ilustrado con la comparación de los datos de las elecciones

2. Fue el caso de Ecuador, Perú y de Brasil. Agustín Grijalva, Elecciones y representación política. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1998, p. 170. También en Estados Unidos.

3. Schnapper, Dominique (2000) (con la colaboración de Christian Bachelier), Qu'est ce que la citoyenneté ? Paris, Folio, pp. 142.

4. Trigo, Ciro Félix (1952), Derecho constitucional boliviano, La Paz, Cruz del sur, pp. 233. Contrariamente a una opinión corriente, pero como sucedió en otros lugares como Francia, la reserva frente al voto femenino no vino necesariamente de los sectores conservadores. Comentando porqué no se aprobó la medida, Trigo señala que determinados sectores “temen que la mujer sea un elemento reaccionario, que favorezca a las fuerzas de derecha o actúe bajo la influencia del clero”.

5. Mansilla, H. C. F. (2006), La crisis de la identidad nacional y la cultura política, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés, Colegio nacional de historiadores, CIMA, pp. 276 – 277.

6. Barragán, Rossana (2005), “Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates”, Regiones y poder constituyente en Bolivia, La Paz, PNUD, pp. 391 – 406. en Rossana Barragán, José Luis Roca.

7. Klein, Herbert (1968), Orígenes de la revolución boliviana: la crisis de la generación del Chaco, La Paz, Juventud, pp. 389 – 397.

8. Romero, Salvador (2003), Geografía electoral de Bolivia, La Paz, Fundemos, pp. 434 – 435.

censatarias y de sufragio universal que mostró un incremento menor del cuerpo electoral en estas categorías. El dato casi resulta obvio en el caso de las clases acomodadas; incluso es bastante evidente en el de las ciudades, que para mediados del siglo XX concentraba el cuarto más favorecido de la sociedad, lo es un poco menos en el caso del oriente. Esa región de Bolivia, por más que su participación en la economía nacional fuese limitada, se encontrase al margen de los principales ejes camineros del país y concentrase una parte pequeña de la población, tenía ventajas en comparación con las áreas occidentales. Dos tienen relevancia para este análisis. Por un lado, las zonas orientales poseían un tejido de pequeñas ciudades en las cuales las relaciones sociales no tenían las grandes distancias que se presentaban en el occidente, y por lo tanto la exclusión del juego político era menos marcada. Por otro lado, sus indicadores educativos superaban el promedio nacional y la gran mayoría de su población tenía como lengua el español, aspectos que facilitaban el ingreso a los registros electorales.

Por el contrario, el sufragio universal tuvo un impacto decisivo en las zonas rurales, en las categorías populares y en las áreas occidentales, habitadas sobre todo por campesinos de lengua aymara y quechua, cuya participación electoral era mínima o nula antes de la revolución de 1952. Como anotó James Malloy⁹, la importancia del sufragio universal se reforzó al ir acompañado de la reforma agraria: en el contexto precedente, el nuevo derecho pudo tener un sentido diferente, servir a un grupo pequeño de terratenientes que, además de controlar la tierra, podrían dominar fácilmente el voto de sectores que se encontraban bajo su dependencia socioeconómica (en algunas zonas rurales poco desarrolladas de varios países latinoamericanos, paradójicamente, la extensión del sufragio ayudó a consolidar el poder de elites locales tradicionales¹⁰). En cambio, en Bolivia al sufragio universal accedieron hombres y mujeres que no se encontraban más en relación de servidumbre. El voto en los barrios populares y en las comunidades campesinas, en especial de las áreas del altiplano y de los valles,

constituyó la principal innovación de la consulta presidencial de 1956. Mención aparte corresponde a las mujeres que en 1956 debutaron por primera en una elección general, más allá de cualquier distinción de clase.

Sin embargo, desde sus inicios el sufragio universal entabló una relación compleja con la democracia. Por lo mencionado hasta aquí, es indiscutible que amplió la ciudadanía, cumplió con un requisito ineludible de cualquier régimen democrático, incorporó a los sectores mayoritarios de la población a la política institucional. El mismo MNR subrayó en numerosas oportunidades el avance y el logro que suponía esta medida, parte de la trilogía de conquistas revolucionarias junto con la reforma agraria y la nacionalización de las minas. Lo importante para el MNR y para la visión que legó sobre el período, fue que accedieron al voto los grupos antes excluidos, no que lo hiciesen en condiciones que ya en la época se consideraban básicas desde el punto de vista teórico (que cada sufragio fuese efectivamente respetado en una competencia abierta e impar-

cial, que el voto expresase la voluntad individual).

Al mismo tiempo, si se democratizó el juego político y las relaciones sociales, si la sociedad se volvió más democrática en el sentido descrito por Alexis de Tocqueville¹¹, es decir se avanzó en la percepción más igualitaria de las relaciones entre los miembros de la sociedad, más allá de las posiciones que ocupan¹², el régimen no era auténticamente pluralista o liberal. Sus adversarios se encontraron con serias restricciones, exilados, perseguidos o encarcelados, sometidos a duras penas. Las elecciones no se celebraron en condiciones de respeto a todos los actores.

Así, para la elección de 1956, en la cual se estrenó el sufragio universal, el MNR decidió fundar la Corte Nacional Electoral, en teoría independiente del partido gobernante o del Poder Ejecutivo, rompiendo con el modelo precedente que reservaba la organización de los comicios al Ministerio de Gobierno y sumándose al modelo predominante en Latinoamérica de organismos electorales especializados y autónomos (la idea se desarrolló en Uruguay a

9. Malloy, James (1989), *La revolución inconclusa*, Cochabamba, CERES, pp. 221.

10. Se puede anotar, por ejemplo, que desde 1985, cuando se organizaron las primeras elecciones libres en Guatemala, se suprimió la votación en las zonas rurales más alejadas pues era en ellas donde se cometían los fraudes por la coerción sobre los campesinos: la votación se centralizó en las cabeceras municipales, donde el organismo electoral y los partidos podían ejercer un mejor control sobre el proceso.

11. De Tocqueville, Alexis (1957), *La democracia en América*, México, Fondo de cultura económica.

12. En este sentido también apuntó la insistencia del MNR en presentar a Bolivia como una nación de mestizos, en la cual por lo tanto cualquier diferencia de origen se volviese irrelevante y en privilegiar el término "campesino" (una categoría socioeconómica) en lugar de palabras con connotaciones étnicas como "indio" o "indígena".

mediados de la década de 1920)¹³. Empero, ese avance resultó más formal que real: el MNR prolongó las prácticas del período previo, interviniendo de forma abierta a favor de su candidato, penalizando las tareas de los opositores y sobre todo manipulando el voto, preocupándose poco por respetar la voluntad de los electores. El hecho que cada partido tuviese que imprimir y distribuir sus propias papeletas constituía sólo uno de los problemas, agravado para la oposición que podía moverse con cierta libertad sólo en algunas áreas, teniendo dificultades para desarrollar su proselitismo en el campo, donde el MNR tendió a concentrar la estructura estatal, sindical y partidaria bajo su mando, en un rasgo típico de los regímenes nacional – populares que caracterizaron a América Latina en el siglo XX. Con efectos aún más delicados fue la abierta manipulación de las urnas o las abiertas presiones o sanciones sobre los votantes cuyas simpatías por la oposición eran conocidas, tanto antes como después de las elecciones. Hay un doble consenso entre los historiadores y analistas del período: el MNR alteró los datos de los comicios aun-

que no lo necesitaba pues contaba con un apoyo mayoritario, proveniente de forma preponderante de los ciudadanos que habían recibido el derecho al voto.¹⁴

Para los ciudadanos la extensión del sufragio no aportó la pureza de los comicios ni eliminó los fraudes, aún más, sus primeras experiencias fueron la de un voto tratado de forma burda, con pocos escrúpulos. El MNR se proclamó democrático y su obra, como se indicó, aportó mucho en esa dirección, pero no concibió que el voto libre fuese un requisito indispensable. Para la formación revolucionaria, el carácter democrático del régimen reposaba en sus medidas sociales a favor de los obreros, los campesinos, los sectores asalariados, en la redistribución de tierras, en la recuperación de las propiedades mineras para el Estado, en la movilización popular, no en el pluralismo, las garantías ciudadanas, las elecciones transparentes, el equilibrio de poderes, el Estado de derecho. La elección con sufragio universal constituyó la oportunidad de demostrar la movilización revolucionaria más que el ejercicio de un derecho individual.

Esta herencia de un régimen más democrático que liberal marcó la historia política del país y también su curso intelectual¹⁵. Para la oposición, constituyó un argumento suplementario para tratar de desalojar al MNR del gobierno por medios violentos: si la vía legal se encontraba trabada, entonces la intentona golpista se justificaba con más facilidad. El uso instrumental del sufragio universal no ayudó a modificar la cultura política de las organizaciones de la primera generación de partidos del siglo XX, nacida luego de la guerra del Chaco, para las cuales la democracia representativa no era el único modelo concebible ni las urnas el camino exclusivo para ocupar el Palacio de Gobierno.¹⁶

Por lo tanto, el resultado más directo del sufragio universal en el campo político fue asegurar una cómoda y holgada ventaja para el MNR. En la presidencial de 1956 ganó con más del 80% y dominó el Parlamento, elegido con un sistema proporcional en lugar del anterior sistema mayoritario en circunscripciones provinciales, lo que permitía consolidar el dominio partidario so-

bre la vida política nacional y eliminar cualquier riesgo de particularismo. Impulsado por la reforma agraria, la nacionalización de las minas, la aprobación de medidas de seguridad social, el apoyo a la sindicalización, una organización partidaria presente hasta en los cantones más pequeños, el MNR ganó sin problemas. Su triunfo se construyó con el apoyo de mineros, de las clases urbano – populares, de sectores sindicalizados y sobre todo de los campesinos, los principales beneficiados con la revolución. Además, la importancia de este sector se encontraba amplificada por el carácter rural de Bolivia. Sus únicas dificultades se concentraron en las ciudades, lugares que pagaron los costos de la revolución (inflación, desabastecimiento de productos alimenticios, represión política, etc.), donde la extensión del voto tuvo una repercusión menor y donde las posibilidades de manipulación electoral eran también más reducidas: esos centros apoyaron a la conservadora Falange Socialista Boliviana (FSB). Con su victoria, el MNR también amplió el horizonte de la representación: se

13. Jaramillo, Juan (2007), "Los órganos electorales supremos" en: Nohlen, Dieter. (edit.) Tratado de derecho electoral comparado, México, Fondo de cultura económica, pp. 372.

Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson, Tratado de derecho electoral comparado. México: Fondo de cultura económica, 2007, p. 372.

14. De Mesa, José; Gisbert, Teresa y Mesa, Carlos (1997), Historia de Bolivia, La Paz, Gisbert, pp. 615 – 616.

15. Para las corrientes marxistas, de vigorosa influencia en el pensamiento político y social boliviano, el sufragio universal y las elecciones no fueron temas dignos de consideración en su interpretación de la revolución de 1952. No existen menciones a ellos, o si las hay son totalmente tangenciales, en obras tan importantes como las de Zavaleta, René (1967), Bolivia: el desarrollo de la conciencia nacional, Montevideo, Diálogo o Dunkerley, James (1987), Rebelión en las venas, La Paz, Quipus.

16. Romero, Salvador (1995), "Las tres generaciones de partidos en el siglo XX" en Opiniones y Análisis (21), p. 177.

preocupó que sus listas congresales incluyesen a miembros de las categorías populares que se integraban a la política nacional, resultando elegidos los primeros campesinos, las primeras mujeres y aumentó la presencia de líderes sindicales ligados al oficialismo. El Parlamento de 1956 fue el más representativo que se había elegido hasta ese momento en la historia republicana.

Entonces, el sufragio universal inició una etapa de concentración del voto detrás del MNR, capaz de convencer a la inmensa mayoría de los sectores populares y de las clases medias. El voto se encontraba también polarizado pero en términos desequilibrados: una fracción de los grupos medios y las elites que se quedaron en el país expresaron su oposición vigorosa respaldando a Oscar Únzaga de la Vega, jefe de FSB. Su peso electoral no podía ni asemejarse al del MNR. Ese voto concentrado tenía su desembocadura más lógica en la conformación de gobiernos monocolors: el MNR no necesitaba ni deseaba compartir el poder con ninguna otra fuerza política aunque el modelo nacional popular supuso una imbricada relación entre el Estado, el partido dominante y las organizaciones sociales¹⁷ que se tradujo, por ejemplo, en el “cogobierno” durante algunos años

entre el MNR y la Central Obrera Boliviana (COB).

El modelo instaurado en la presidencial de 1956 se mantuvo en los comicios siguientes de este primer período, vale decir en 1960 (segunda elección de Víctor Paz), 1964 (tercera elección de Paz) y 1966 (esta última elección celebrada después del derrocamiento del MNR y que permitió al general René Barrientos ejercer la presidencia de forma constitucional, también sin necesidad de conformar alianzas parlamentarias). Sin embargo, los rasgos autoritarios se acentuaron a medida que el MNR se debilitaba y se fragmentaba: en 1960, la competencia ya no provino sólo de FSB sino del ala disidente encabezada por Wálter Guevara, en 1964, el conjunto de la oposición, en la cual ya figuraba la mayoría de los líderes movimientistas como Juan Lechín o Hernán Siles, decidió abstenerse para privar de legitimidad la reelección de Paz. La concentración del voto se mantuvo de forma cada vez más artificial y en un contexto de creciente descontento. En esas condiciones, la manipulación del voto se hizo cada vez más obvia: en 1964, Paz reunió más de 97% del voto y apenas tres meses después partía al exilio, depuesto por los militares, sin que el país se mostrase convulsionado.

El período militar que comenzó en 1964 tendió a congelar las evoluciones partidistas. En efecto, con contadas excepciones que correspondieron a breves etapas de predominio de civiles o a la tolerancia de algunos presidentes militares, en la fase que se extendió hasta finales de 1977, las actividades de los partidos se encontraron suspendidas, prohibidas o se desarrollaron en condiciones muy adversas, lo que ayudó a preservar el respaldo ciudadano al MNR el único partido que, en el retorno a la democracia, tenía una sigla, un color y unos candidatos conocidos por todos.

2. El lento camino hacia el sufragio respetado y la fragmentación del voto (1979 – 2005)

Cuando el gobierno militar de Banzer convocó a las elecciones de 1978, el país ciertamente había cambiado con respecto a 1952, en medida importante gracias a la revolución del MNR: se había urbanizado, alfabetizado, castellanizado e integrado mejor. Esas transformaciones hacían ya muy difícil repetir los esquemas de abierta manipulación del voto pero el gobierno militar lo intentó en 1978, tratando de forzar la victoria con mayoría absoluta del general Juan Pereda. La enérgica re-

acción ciudadana, las denuncias de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales, la desaprobación de la comunidad internacional y la activa movilización de la izquierda, que se proclamó vencedora de los escrutinios, impidió que prospere la maniobra. Fue la última vez que un gobierno alteró de manera directa los resultados: una etapa en la historia del país se había cerrado.

Sin embargo, ello no significó que la voluntad ciudadana fuese respetada. La manipulación se trasladó del descarado reemplazo de urnas, del llenado con papeletas oficialistas a las oficinas de la Corte Nacional Electoral, donde ya el gobierno no llevaba la voz cantante, como sucedió en las décadas de 1950 y 1960, sino los partidos. La presidencial de 1979 probó como funcionó el nuevo sistema: la campaña transcurrió sin inconvenientes mayores, la elección se desarrolló sin complicaciones el día mismo de la votación pero en el organismo electoral comenzó, en los días siguientes, una anulación masiva de mesas, principalmente del altiplano paceño. Aprovechando fallas menores en el llenado de las actas, la Corte Electoral usó su amplia facultad para anular mesas¹⁸. En esa oportunidad, buscó aminorar el triunfo

18. Cf. Céspedes, Marcelo (1982), ¿Los bolivianos estamos maduros para la democracia? La Paz, Khana Cruz.

17. Touraine, Alain (1988), *La parole et le sang*, París, Jacob.

de la Unión Democrática y Popular (UDP), perjudicando de manera secundaria al partido katarista, de línea indigenista. La UDP consiguió una apretada victoria nacional sobre el MNR en tanto que los votos nulos y anulados ascendieron a 9.9% en todo el país –un récord-, con un pico en el departamento de La Paz, bastión de la coalición de izquierda. El logro del voto respetado tardaría más de una década en imponerse.

Mientras tanto, el voto concentrado detrás del MNR comenzó su lento proceso de desagregación que marcaría los años 1980 y más especialmente 1990. Sin duda, en el retorno a la democracia, este partido aún era dominante, tanto porque sus ideas eran las más legítimas del escenario político como por la influencia de sus líderes, respaldada por el hecho que el MNR era el único que podía reivindicar una efectiva presencia nacional.¹⁹ En efecto, para la elección de la apertura democrática en 1978, este partido pudo reactivar comandos y secciones en todas las provincias mientras que las formaciones más recientes, de izquierda como el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y el Partido Socialista – 1 (PS-1) o los partidos kataristas disponían de algunos bastiones regionales o clasistas pero

carecían de estructura en muchas regiones.

En la presidencial de 1979, el MNR triunfó en 7 de los 9 departamentos, en tres de ellos con mayoría absoluta (situación esta última que sólo se repetiría en 2005). Pese a ello, resulta imposible conocer el nivel exacto del apoyo al movimiento a fines de los años 1970 pues sus dos principales líderes encabezaron organizaciones rivales: si Paz reunió casi exclusivamente a ramas del MNR, con la UDP Siles estableció alianzas con formaciones de izquierda y creó una dinámica que al mismo tiempo recuperaba el espíritu del nacionalismo revolucionario y lo superaba, lo que le permitió alzarse con el triunfo tanto en 1979 como en 1980. Con todo, entre ambos ex presidentes bordearon 70% de los votos válidos, dejando muy atrás a sus otros rivales. La fragmentación del aparato del MNR precedió la fragmentación del voto ciudadano.

A pesar de ese resultado inicial, ya estaban puestas algunas de las bases de la fragmentación del voto, que en el caso de Bolivia, implicaba el resquebrajamiento del voto por las distintas corrientes del MNR. Conviene pasarlas en revista. La primera fue el reemplazo generacional. La red de lealtades que

construyó el MNR con la revolución de 1952 se agotó a medida que las generaciones que se beneficiaron del cambio comenzaron a salir del escenario electoral y fueron reemplazadas por nuevas, que no tenían los mismos vínculos afectivos con el MNR. En las elecciones de la transición votaron por primera vez campesinos que nacieron después de la reforma agraria, mineros que lo hicieron luego de la nacionalización de las minas, jóvenes y mujeres que nunca conocieron el sufragio censatario.

La segunda razón es el desarrollo de corrientes partidarias que sólo pudieron nacer gracias al voto universal. Bolivia no escapó a una tendencia visible en muchos países cuando se extiende el derecho al voto: la aparición de partidos que desean representar fielmente los intereses de los sectores beneficiados con el sufragio y el debilitamiento de las organizaciones anteriores. Ese proceso toma tiempo pues inicialmente la ventaja la llevan los promotores del sufragio ampliado y la organización autónoma de los grupos beneficiados con el sufragio no es inmediata. Se necesita un tiempo de maduración y el sentimiento que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una cierta distancia en-

tre el partido que extendió el voto y los intereses del sector. Esta evolución ocurrió en países europeos con el progresivo desplazamiento de los liberales por parte de los socialistas, gracias al voto obrero, entre finales del siglo XIX e inicios del XX.²⁰

En Bolivia, estas dos primeras razones convergieron en los jóvenes campesinos del altiplano, aquellos que no conocieron el régimen precedente a la reforma agraria de forma directa. Mejor formados, algunos inclusive con estudios universitarios, más dinámicos, más autónomos, desplazaron a los viejos caciques ligados al MNR, rompieron con este partido, lo atacaron, acusándolo entre otras cosas, de utilizar al campesinado únicamente como masa votante para permanecer en el poder. Este movimiento, vivero de los partidos kataristas, se desarrolló en el altiplano de La Paz desde fines de la década de 1960.²¹ Si bien ese movimiento no recolectó los frutos de su política y la votación para sus candidaturas permaneció bajo en las elecciones de la transición, marcó la primera ruptura entre un significativo sector popular y el MNR (la masiva votación del altiplano paceño por la UDP constituyó una variable clave para su victoria en 1979). Un proceso similar ocurrió en las mi-

19. Lavaud, Jean Pierre (1991), *L'instabilité politique de l'Amérique Latine: le cas de la Bolivie*, París, L'Harmattan, pp. 124 – 125.

20. Duverger, Maurice, *Les partis politiques*, París, Seuil.

21. Hurtado, Javier (1986), *El katarismo*, La Paz, Hisbol.

nas del norte potosino y en algunos centros industriales urbanos, donde la candidatura de Paz se vio minada por el activismo de la izquierda, en particular de las nuevas organizaciones, como el MIR que había trabajado clandestinamente durante la dictadura de Banzer.

Con la instauración de los gobiernos democráticos desde 1982 y sobre todo con la aplicación de las políticas económicas liberales, la fragmentación del voto se acentuó. En 1985, Paz asumió por última vez la presidencia e impulsó un ajuste para frenar la hiperinflación. Esas medidas tuvieron un costo social que alejaron a ciertas franjas populares del MNR —pérdida que en 1989 el MNR compensó con la llegada de nuevos electores, de clases medias y altas, identificados con el proyecto de Gonzalo Sánchez de Lozada, percibido como renovador y modernizador. Esta dinámica se reprodujo con los gobiernos siguientes. Cada vez que un partido ejerció el gobierno no consiguió satisfacer todas las expectativas de mejoría social y sufrió el alejamiento de electores de escasos recursos y de las regiones con menores niveles de desarrollo, al punto que nunca logró reencontrar el nivel con el cual había accedido al poder. Aquello le ocurrió al MIR tras la gestión de Jaime Paz

Zamora (1989 – 1993), al MNR luego de las de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 – 1997 y 2002 - 2003) y a ADN después de los gobiernos de Banzer – Quiroga (1997 – 2002). Ello produjo tres efectos: primero, la progresiva desaparición del voto concentrado detrás del MNR que había caracterizado, de una u otra manera, incluso las elecciones de la transición; después, el MNR, el MIR y ADN, las tres organizaciones que dirigieron los gobiernos perdieron su capacidad para reunir a la mayoría del electorado, de casi 2/3 en 1985 a menos de 40% en 2002; finalmente, se produjo el nacimiento de partidos que como Conciencia de Patria (CONDEPA) o Unión Cívica de Solidaridad (UCS) pretendieron canalizar el descontento de los sectores que se consideraron perjudicados por el viraje liberal²². En los comicios de la década de 1990, la dispersión del voto fue evidente, tanto en escrutinios nacionales como locales. Con apenas algo más de un 20% se ganaron las presidenciales de 1989, 1997, 2002 así como las municipales de 1995 y de 1999, mientras que en la de 2004 el vencedor ni siquiera alcanzó ese nivel.

Los partidos que quisieron recuperar el voto insatisfecho también se dirigieron a categorías que habían sido poco consideradas en

sus especificidades por las organizaciones ya existentes. Así, CONDEPA estableció una relación singular con los inmigrantes rurales asentados recientemente en La Paz o El Alto así como con grupos dedicados al comercio informal. UCS se apoyó en las redes de vendedores y distribuidores de cerveza de la Cervecería Boliviana, propiedad del jefe del partido, Max Fernández. Todos ellos eran grupos relativamente recientes, poco o nada presentes en la década de 1950, cuando la estructura socioeconómica del país era poco compleja, o en los años 1970, cuando surgieron organizaciones de izquierda que buscaron ser portavoces de grupos populares relativamente bien estructurados, como el proletariado sindicalizado de fábricas y minas, o de estratos medios profesionales con formación universitaria. La fragmentación del voto también fue una consecuencia de la diversificación social y económica del país. Si bien el proceso se dio sobre todo en las ciudades, también hubo ejemplos en el área rural, como la extensión de un sólido grupo de campesinos cochabambinos en el trópico cochabambino, centro a partir del cual se extendió el Movimiento Al Socialismo (MAS).

El sistema de representación proporcional no fue tampoco ajeno a

estos resultados. Como se sabe, este método es tolerante con la supervivencia de pequeñas organizaciones, la creación de nuevos partidos, que pueden crecer a partir de bases modestas, como le sucedió al MAS, o con la división de los ya existentes. A título de ejemplo, del MIR se desprendieron el Movimiento Bolivia Libre —del cual a su vez se separaría el Movimiento Sin Miedo—, el Plan Progreso y Unidad Nacional, partidos que tuvieron un papel que no pasó desapercibido en la política boliviana.

Finalmente, una breve mención merece el papel de las elecciones municipales, celebradas desde 1987, que ayudaron a que los electores experimentasen nuevas alternativas y se animasen a apoyar individualidades antes que organizaciones, facilitando la ruptura con los partidos dominantes. El acordeón abierto en las consultas locales no se cierra fácilmente en la presidencial.²³

La dispersión del sufragio llevó a Bolivia a un escenario novedoso en su historia: la necesidad de establecer coaliciones y pactos para lograr gobiernos dotados de mayorías parlamentarias que los vencedores en los comicios no podían conseguir por sí solos. El voto

23. Cf. Sobre esta idea, Jean Luc Parodi (1992), "La double consultation de mars 1992, a la recherche d'un modele" en Habert, Philippe. (edit.) *Le vote éclaté*, Paris, Le Figaro, PFNSP, pp. 296-285.

Habert, Pascal Perrineau y Colette Ysmal, *Le vote éclaté*. París: Le Figaro, PFNSP, 1992, p. 269 – 285.

22. Mayorga, Fernando (2002), *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU – Plural, pp. 345.

concentrado, a veces conseguido a la fuerza, y la conformación de gobiernos unicolores, habían sido la norma en la historia. Así gobernaron los conservadores a finales del siglo XIX, los liberales a principios del siglo XX o el MNR a mediados de la centuria pasada, sin olvidar a los militares que otorgaban a civiles las cuotas que consideraban adecuadas. Entre 1982 y 1985, Siles fue el último en ceñirse a ese esquema pero los tropiezos de su administración se debieron, en parte, a su posición minoritaria en el Parlamento, donde no logró aprobar ninguna norma relevante. Desde mediados de los años 1980, ese modelo parecía superado, resultaba claro que salvo alguna situación excepcional ningún partido tendría mayoría absoluta para gobernar solo, es más reunir un tercio de los sufragios parecía una hazaña electoral.

Por lo tanto, las coaliciones resultaban indispensables dado que los ganadores de las elecciones eran débiles, a menudo con menos de 25% de los votos: la “democracia pactada” tuvo sus principales ejemplos en el “Pacto por la democracia” que apuntaló al gobierno de Víctor Paz (MNR – ADN, 1985 – 1989), el Acuerdo Patriótico que sirvió de sostén para la presidencia

de Jaime Paz (MIR – ADN, 1989 – 1993), la coalición MNR – UCS – MBL conformada por Sánchez de Lozada (1993 – 1997), la denominada “megacoalición” entre ADN – MIR – UCS – CONDEPA para apoyar a Banzer (1997 – 2001), la alianza MNR – MIR – UCS – NFR para el gobierno de Sánchez de Lozada (2002 – 2003), y desde 1987 la modalidad de pactos fue imitada en centenares de alcaldías, muchas veces siguiendo la línea de división nacional. Estas alianzas constituyeron la respuesta de los partidos a la fragmentación del voto boliviano y probaron el proceso de aprendizaje de las elites políticas²⁴. No obstante, quizá la cultura política del país no se encontraba preparada para ese cambio: casi sin excepción, cada una de las alianzas gubernamentales fue juzgada con severidad por la ciudadanía que no veía en ellas sino la ambición desmedida de los políticos por ocupar espacios de poder mientras que para conseguir ventajas coyunturales, los partidos opositores acusaban a los que pactaban para conformar un gobierno de hacerlo en desmedro de sus principios o ideologías aunque el día de mañana estuviesen también obligados a buscar alianzas.

Estos procesos políticos fueron de la mano de un cambio fundamental en la concepción y el lugar del voto en la democracia boliviana. Igual que sucedió en 1979, la elección de 1989 fue empañada por la alteración de datos en las Cortes Electorales. En esos comicios, el organismo electoral se encontraba compuesto por vocales con militancia partidaria, en una distribución proporcional a la votación obtenida por cada fuerza (así, la conformación de la CNE con 3 vocales del MNR, 3 de ADN y 1 del MIR recordaba los porcentajes de la presidencial de 1985, cuando el MNR y ADN superaron el 25% de los sufragios y el MIR quedó tercero con menos de 10%). Las mesas se volvieron a anular selectivamente, ahora para modificar la composición congresal, en beneficio de ADN y del MIR.

Sin embargo, la reacción de la ciudadanía fue distinta: ese hecho no se consideró aceptable y se inició una campaña para conseguir reformas que asegurasen en el futuro el respeto de la expresión ciudadana. Con la participación activa de los medios, de los intelectuales, de la Iglesia y de los sectores reformadores de los mismos partidos, en 1991, en el gobierno de Jaime Paz, los

principales partidos acordaron una ambiciosa agenda de cambios políticos que se convirtió en una verdadera hoja de ruta de la reforma política boliviana durante una década pues la gran mayoría de los puntos acordados se ejecutaron a lo largo de tres presidencias consecutivas: la de Jaime Paz (MIR), de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) y de Hugo Banzer (ADN). Los acuerdos contemplaban, entre otros aspectos, modificar la Constitución, aprobar una Ley de partidos, iniciar una reforma educativa, organizar una CNE auténticamente imparcial e independiente, compuesta por personalidades no vinculadas con ningún partido²⁵ y la reforma a la legislación electoral.²⁶ La mención más importante a estas modificaciones a las normas electorales corresponde al principio de preclusión que aseguró que, salvo situaciones excepcionales, el resultado de la mesa no pueda ser anulado por los organismos electorales, y si una mesa es anulada hay obligación de volver a organizar la votación.

Con esos cambios, el país conoció un avance significativo pues a partir de esa fecha las elecciones pudieron tener errores —como sucedió en 1993 cuando problemas infor-

24. Campero, Fernando. (dir.), (1999), *Bolivia en el siglo XX*, La Paz, Harvard Club de Bolivia, pp. 349. Mayorga, René Antonio (1991), “La democracia o el desafío de la modernización política” en Fernando Campero (director), *Bolivia en el siglo XX*. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 349.

25. Lazarte, Jorge, “La Corte Nacional Electoral 1991 – 2001” en *Cuarto Intermedio* (67 – 68), p. 74 – 83.

26. Omar Chávez et al., *La autonomía electoral: historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825 – 2006)*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 544 – 551.

máticos perjudicaron seriamente la elección en Santa Cruz- pero no se puso en tela de juicio la idoneidad del comportamiento de las Cortes Electorales. El respeto del voto se convirtió en la piedra angular del régimen democrático.

En efecto, el cambio no se limitó únicamente a establecer Cortes electorales sin intereses partidarios; fue más profundo, modificó el lugar del voto. En los años 1990, la democracia fue concebida principalmente como un conjunto de reglas y procedimientos para la alternancia pacífica y regulada en el gobierno antes que como un régimen que tuviese que perseguir ciertos ideales. Se trataba, en buena medida, del ideario liberal que no cree que el régimen deba arbitrar entre valores igualmente válidos, como la libertad, la igualdad, la justicia social, etc., que por otra parte pueden entrar en trágicos conflictos. Así, la democracia se entendía sobre todo en términos electorales: existía en la medida que hubiesen elecciones regulares, limpias, competitivas, que reflejasen la existencia de las otras condiciones indispensables de un régimen representativo, como la libertad de asociación, de expresión, de inclusión de todos los adultos.²⁷ Bolivia adoptó como una línea de consenso la democracia representativa y se

inscribió en una amplia corriente internacional que, después de la caída del sistema soviético, erigió al sistema representativo en el único modelo político legítimo y, en el área latinoamericana, que convirtió a los organismos electorales en árbitros imparciales.

Por lo tanto, el voto tenía que ser indiscutible, respetado de forma escrupulosa. El modelo de democracia que promovió el MNR en los años revolucionarios quedaba relegado. La nueva concepción fue impulsada por el Estado, por los partidos, transformados en los actores mayores de la democracia luego de haber ocupado un espacio menor en las décadas de 1950 y de 1960, por las organizaciones no gubernamentales y por la cooperación internacional: hubo apuestas compartidas para asentar un modelo que se consideraba tendría efectos modernizadores para las instituciones, la cultura y las prácticas políticas.

Es en este contexto, que también se comprenden las otras reformas legislativas que reforzaron las competencias, atribuciones y tareas de la Corte Nacional Electoral, mediante modificaciones sucesivas del Código Electoral para asegurar la mayor transparencia de los procesos electorales (incluyendo la transferencia al organismo

electoral del Registro Civil, base de los documentos de identidad). En la misma dirección apuntó la voluntad de construir un sistema de partidos institucionalizado, a través de la promulgación de la Ley de partidos políticos que fijó condiciones más severas para obtener y conservar la personalidad jurídica, obligaciones como la de llevar adelante procesos de democratización interna, proteger los derechos de los militantes y llevar estados financieros claros; en contrapartida, el Estado otorgó una subvención para las campañas y tareas de promoción de los principios de la organización. En ese impulso reformador, se buscó asimismo que los partidos se vinculen mejor con la ciudadanía, gracias a la introducción del sistema de los diputados uninominales, elegidos en pequeñas circunscripciones por simple mayoría, obligados por lo tanto a mantener un contacto fluido y permanente con sus votantes. Por último, la participación electoral fue constante y sistemáticamente alentada por todos los actores políticos y sociales, más allá de que se tratase de una obligación, y los jóvenes de 18 años fueron incluidos como votantes.

La mayoría de esos cambios legales se dieron a finales del siglo XX, coronando una década de esfuerzos compartidos por líderes de varios partidos, pero el ánimo reformista vio su aliento cortado cuando

las condiciones socioeconómicas y políticas del país se modificaron a partir del año 2000, dando paso a una nueva etapa.

3. Concentración y polarización del voto, el lugar polémico del voto en la democracia: el escenario posterior a 2005

Debajo del paisaje aparentemente sereno en el cual se sucedieron elecciones transparentes, conformación de gobiernos de coalición, competencias partidarias centripetas, esfuerzos por establecer marcos de acción formal para los partidos y predominaba un sistema multipartidario moderado, se producían importantes transformaciones. En efecto, a finales del siglo XX aumentaba la insatisfacción con los rendimientos de la economía liberal, mermados por la crisis asiática y de varios países latinoamericanos, la impaciencia con la lentitud de los progresos sociales y el descontento con el sistema de partidos, a veces percibido como excluyente, golpeado por escándalos de corrupción rara vez sancionados y donde todas las alianzas parecían posibles, aún contra la voluntad de los votantes. Por primera vez en tres lustros, el año 2000, el Estado se encontró a la defensiva ante la convergencia de conflictos y movilizaciones sociales mientras que desde la sociedad se

27. Cf. Robert Dahl, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*. Madrid: Taurus, 1998.

gestaba una agenda en buena medida a contramano de los principios de la democracia representativa y que terminó imponiéndose en los años siguientes²⁸.

Ese cambio de escenario tuvo su traducción electoral en la paulatina pérdida de convocatoria electoral del MNR, del MIR y de ADN, ya evocada en la sección precedente. La segunda consecuencia fue la recomposición de las sensibilidades del electorado en dos grandes bloques cuyos pesos se equilibraban progresivamente²⁹. Por un lado, los partidarios de las políticas liberales, reclutados principalmente en sectores medios y favorecidos y en las regiones orientales, próximos al MNR, al MIR y ADN, cuyo peso electoral disminuyó poco a poco. Por otro lado, los críticos e insatisfechos, concentrados sobre todo en grupos populares y del occidente, que se fueron reforzando. Primero apoyaron a CONDEPA y UCS, luego de la muerte de Carlos Palenque y de Max Fernández, jefes de ambas organizaciones, buscaron otras opciones: en la elección de 2002,

el voto todavía se dispersó entre el MAS, NFR y otras agrupaciones pequeñas como el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Felipe Quispe. En los comicios de 2005, ese voto se concentró detrás de un solo líder, Evo Morales.

La elección municipal de 2004 constituyó la última en la cual se mantuvo el voto disperso, es más llegó a niveles sin precedentes, por la presencia de las “agrupaciones ciudadanas”, autorizadas a partir de ese mismo año. Si en la práctica constituían partidos municipales o departamentales se presentaron como el instrumento para romper el “monopolio” partidario. En la municipal de 1999 compitieron menos de 20 organizaciones, en 2004 participaron más de 450: como consecuencia, el ganador quedó por debajo de 20% de los sufragios y el segundo partido a nivel nacional no cruzó la barrera del 10%. Sin embargo, detrás de unas cifras que en apariencia prolongaban las tendencias previas, se escondía un cambio profundo: duramente afectados por la renuncia de Sánchez de Lozada a la pre-

sidencia de la República en 2003, luego de una intensa movilización popular, los partidos que ejercieron el gobierno en los años precedentes se derrumbaron. El MNR, el MIR, ADN, UCS, NFR no llegaron a 10% de los votos, a veces ni siquiera a 5%, y vieron a muchos de sus importantes dirigentes separarse (entre otros, José Luís Paredes fundó el Plan Progreso, Samuel Doria Medina creó Unidad Nacional, Jorge Quiroga tomó distancias con ADN, además de decenas de líderes locales que fundaron sus propias agrupaciones ciudadanas). Al mismo tiempo, pesar de ganar con sólo un quinto de los sufragios, el MAS demostró su fortaleza pues resistió el nacimiento de las agrupaciones ciudadanas y consiguió el voto más independiente de las especificidades y coyunturas de cada municipio.

La presidencial de 2005 ratificó varias de estas tendencias y cerró ciclos del primer cuarto de siglo de la democracia boliviana. Primero, confirmó el golpe severo a las organizaciones que ejercieron el poder, conduciéndolas casi a su desaparición: varias de ellas prefirieron no presentarse ante el electorado, otras, en los hechos, se aliaron detrás de la candidatura de Jorge Quiroga para intentar salvar posiciones y sobrevivir ante el empuje del MAS. Su derrota condujo, en una segunda etapa, al final del período de orien-

taciones liberales que predominaron durante veinte años en las políticas públicas económicas. Por último, la presidencial condujo a una concentración y polarización del voto. Estas tendencias fueron también visibles en la elección de la Asamblea Constituyente de 2006 y alcanzaron una notoriedad casi ideal – típica en el referéndum sobre las autonomías departamentales que se celebró de forma conjunta (en efecto, la correlación entre la votación por el MAS y el “no” a las autonomías departamentales alcanzó a 0.92 en el plano municipal, por su parte, la geografía de la oposición y la del “sí” tendieron a superponerse).

La concentración del voto fue manifiesta. En la presidencial entre el MAS de Evo Morales y PO-DEMOS de Jorge Quiroga acapararon más de 80% de los sufragios válidos y conquistaron casi 90% de los escaños, es decir, en ambos casos, más de diez puntos suplementarios que los porcentajes precedentes más elevados, que correspondían a 1979. Al mismo tiempo, esa votación señaló la polarización del país entre dos visiones antagónicas. Por un lado, y eso constituyó la ventaja del MAS, el voto de insatisfacción y de protesta con las políticas económicas y el sistema político, que había ido expandiéndose desde la década de 1990, se concentró detrás de una sola organización que aprovechó el

28. René Antonio Mayorga, “El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia” en *Opiniones y Análisis* (54), 2001, p. 59 – 113. La mayoría de las propuestas del Diálogo Nacional II, organizado por el gobierno de Banzer, se cumplió en los años posteriores: convocar una Asamblea Constituyente, eliminar el “monopolio” de los partidos, elección de prefectos, establecimiento del referéndum, en tanto que el primer proyecto de la Asamblea Constituyente dispuso la elección totalidad de los diputados en circunscripciones uninominales y la suspensión de la inmunidad parlamentaria. Sólo quedó pendiente el establecimiento de una Cámara única.

29. Salvador Romero Ballivián, “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia” en Salvador Romero Ballivián, *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007, p. 39.

des crédito de todas las organizaciones que habían pretendido combatir el modelo liberal (CONDEPA y L y J desaparecieron, UCS y NFR pagaron cara su alianza con Sánchez de Lozada, etc.). Por primera vez en 25 años de democracia, un candidato obtuvo más de la mitad de los sufragios válidos. Por otro lado, el voto de quienes creían en la pertinencia de seguir con las líneas ejecutadas desde 1985 respaldaron principalmente a PODEMOS aunque esta alianza no reunió al conjunto de los votantes “satisfechos”, que también apoyaron a UN y al MNR.

Se trató de una polarización que excedió el campo político: se añadió a una división regional marcada, entre el occidente y el centro de Bolivia que respaldaron al MAS, contra el norte, el este y el sur, que apoyaron a PODEMOS en la presidencial y escogieron prefectos opuestos al MAS. La votación también tradujo un conflicto social, entre los grupos populares, rurales o urbanos, convertidos en los bastiones de Evo Morales, y los sectores medios y altos favoreciendo a Jorge Quiroga. Finalmente, sentó las bases de una disputa alrededor de las identidades étnicas que se fueron afianzando, primero en variantes moderadas en la década de 1990 luego en versiones cada vez más duras desde el inicio del siglo XXI. El MAS se presentó como el portavoz de los

grupos indígenas y progresivamente ello alentó la construcción de identidades contrapuestas en las regiones ajenas a ese partido.

La presidencial de 2005 concentró y polarizó un voto que estuvo disperso durante casi dos décadas pero lo hizo de manera distinta a lo que sucedió en los años 1950. En los años de la Revolución nacional, el voto estaba polarizado entre el MNR y FSB pero en unos niveles de tal desequilibrio que el oficialismo nunca se vio en la necesidad de tomar en cuenta las exigencias, reivindicaciones o inquietudes de la oposición conservadora. En cambio, el dominio del MAS en el escenario partidario (casi duplica la votación del segundo en la presidencial y la triplica en la Asamblea Constituyente) oculta un tenso equilibrio entre dos visiones antagónicas sobre la sociedad, la economía, la cultura y la política del país, cada una reuniendo cerca de la mitad del electorado y con bastiones geográficos claramente contrapuestos.

La distinción entre ambos niveles es fundamental: en el campo partidario, se nota la hegemonía del MAS ante una oposición dispersa, en el campo electoral, se enfrentan dos bloques de tamaño relativamente equivalentes. Este punto es fundamental para comprender la evolución de la política boliviana en el período que se abre en 2005: ella

explica porqué el gobierno elegido con el mayor porcentaje de la historia democrática del país confrontó durante su primera mitad tantas dificultades para plasmar sus prioridades en políticas públicas, para imponer su agenda al conjunto del país y tuvo quizá más complicaciones que una gestión como la primera de Sánchez de Lozada, cuya votación estuvo casi 20 puntos por debajo de la de Morales, pero que logró ejecutar los principales puntos de su vasto programa de reforma estatal (capitalización de las empresas públicas, reforma educativa, descentralización municipal, etc.). Tuvo que llegar el referéndum revocatorio de agosto de 2008, ampliamente ganado por el presidente Morales, para otorgar una ventaja nítida al gobierno.

Para concluir, conviene señalar el desplazamiento del lugar que ocupa hoy el sufragio en la democracia boliviana. Por un lado, conquistó una innegable legitimidad. La ciudadanía confió en los procesos electorales, lo que se tradujo en altos niveles de aprobación al organismo electoral. Los votantes eligen autoridades que hasta hace unos años eran designadas, como los prefectos, el referéndum se ha convertido en una herramienta de

uso frecuente, tanto en la práctica como en la retórica política (Bolivia celebró tres referendos nacionales entre 2004 y 2008, convirtiéndose así en uno de los países del mundo con mayor cantidad de consultas nacionales de los últimos años). Prueba de su innegable asentamiento, en el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente se decidió elegir con voto popular autoridades que normalmente son designadas por las asambleas legislativas o por concursos de méritos (Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, miembros del Control administrativo disciplinario de justicia, Magistrados del Tribunal constitucional plurinacional) y se incluyó la revocatoria del mandato para las autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.³⁰ Se trata al mismo tiempo del reflejo de una tendencia que exalta visiones de participación directa de los ciudadanos y de desconfianza ante la función representativa.

Por otro lado, hoy como nunca antes en los últimos quince años, el voto ocupa un lugar frágil. La renuncia de Sánchez de Lozada en 2003, luego de una intensa movilización popular, y en menor medida la de su vicepresidente y sucesor Carlos Mesa, se inscribieron en

30. Asamblea Constituyente, Nueva Constitución Política del Estado, s/d, 2007. El proyecto de Constitución debe ser todavía sometido a un referéndum que lo aprobará o rechazará en enero de 2009.

un viejo dilema democrático: el de la calle contra las urnas³¹. Para las corrientes que minimizan la importancia del voto, e incluso más allá, se trató de un acto “democrático”, fruto de la decisión directa de la población. Se trató de un precedente que autorizó posteriormente aplicar la misma estrategia contra los adversarios políticos, relativizando la legitimidad que da el triunfo electoral para ejercer un mandato por el tiempo establecido en la ley.

Como sucedió en los años revolucionarios del MNR, para amplios sectores ligados al MAS, en especial para las corrientes de inspiración marxista, indigenista u opuestos a la globalización, la democracia no puede reducirse a los partidos, considerados menos representativos que las agrupaciones ciudadanas y sobre todo que los “movimientos sociales”, tampoco al voto, a un sistema de normas y reglas para definir la alternancia en el gobierno a través de elecciones, a un conjunto de pesos y contrapesos institucionales. Ante las debilidades de la democracia representativa, se proponen modelos alternativos, como la “democracia comunal” o se insiste que el voto no puede ser la única medida de la democracia cuando los principales problemas de pobreza de grandes franjas de la sociedad o

de profundas desigualdades no han sido aún resueltos.

En tales concepciones, el voto constituye ciertamente el principal mecanismo para asignar la titularidad del poder pero ya no es el único; así, por ejemplo, el señalado proyecto de Constitución prevé, que el “gobierno de los territorios indígenas originario campesinos se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización” que pueden excluir el sufragio.

Al mismo tiempo, las condiciones para su ejercicio en condiciones intachables se vuelven menos importantes que en el pasado inmediato anterior, como probó el debilitamiento de las instituciones que en la década de 1990 fueron construidas para arbitrar la vida política e institucional (Tribunal Constitucional, Corte Nacional Electoral, etc.). En el mismo sentido, si habitualmente el voto es percibido como el mecanismo por excelencia de la política institucionalizada, en Bolivia también ha sido recientemente utilizado en condiciones de dudosa legalidad. En 2008 se celebraron cuatro referendos departamentales sobre Estatutos autonómicos y un referéndum nacional sobre la revocatoria del mandato a pesar de las serias dudas sobre la legalidad y la constitucionalidad de esos procesos. Para sus promotores, el justificativo de esas consultas

estuvo más en la legitimidad que en la legalidad, en la expresión directa de la opinión de la ciudadanía más que en el respeto de aspectos procedimentales o formales, en la oportunidad de crear hechos políticos más que en la inscripción de esos referendos en normas claras. Con estas evoluciones, Bolivia enfrenta un debate de intensidad sobre el lugar que le corresponde al voto y sobre las características centrales que debe tener la democracia en un momento en el cual el gobierno del MAS afirma que el país vive una “revolución democrática”.

Bibliografía

Barragán, Rossana (2005), “Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates”, Regiones y poder constituyente en Bolivia, La Paz, PNUD, pp. 391 – 406. en Rossana Barragán, José Luis Roca.

Cf. Céspedes, Marcelo (1982), ¿Los bolivianos estamos maduros para la democracia? La Paz, Khana Cruz.

Campero, Fernando. (dir.), (1999), Bolivia en el siglo XX, La Paz, Harvard Club de Bolivia, pp. 349. Mayorga, René Antonio (1991), “La democracia o el desafío de la modernización política” en Fernando Campero (director), Bolivia en el siglo XX. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 349.

Chávez, Omar et al., La autonomía electoral: historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825 – 2006). La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 544 – 551.

De Mesa, José; Gisbert, Teresa y Mesa, Carlos (1997), Historia de Bolivia, La Paz, Gisbert, pp. 615 – 616.

De Tocqueville, Alexis (1957), La democracia en América, México, Fondo de cultura económica.

Duverger, Maurice, Les partis politiques, París, Seuil.

Cf. Guy Hermet, Le peuple contre la démocratie. París: Fayard, 1989

Habert, Pascal Perrineau y Colette Ysmal, Le vote éclaté. París: Le Figaro, PFNSP, 1992, p. 269 – 285.

Hurtado, Javier (1986), El katarismo, La Paz, Hisbol.

Jaramillo, Juan (2007), “Los órganos electorales supremos” en: Nohlen, Dieter. (edit.) Tratado de derecho electoral comparado, México, Fondo de cultura económica, pp. 372.

Klein, Herbert (1968), Orígenes de la revolución boliviana: la crisis de la generación del Chaco, La Paz, Juventud, pp. 389 – 397.

31. Cf. Guy Hermet, Le peuple contre la démocratie. París: Fayard, 1989, p. 156 – 166.

- Lavaud, Jean Pierre (1991), *L'instabilité politique de l'Amérique Latine: le cas de la Bolivie*, París, L'Harmattan, pp. 124 – 125.
- Lazarte, Jorge, “La Corte Nacional Electoral 1991 – 2001” en *Cuarto Intermedio* (67 – 68), p. 74 – 83.
- Malloy, James (1989), *La revolución inconclusa*, Cochabamba, CERES, pp. 221.
- Mansilla, H. C. F. (2006), *La crisis de la identidad nacional y la cultura política*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés, Colegio nacional de historiadores, CIMA, pp. 276 – 277.
- Mayorga, Fernando (2002), *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU – Plural, pp. 345.
- Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado*. México: Fondo de cultura económica, 2007, p. 372. Tindall, George B. y Shi, David E. (1995), *Historia de los Estados Unidos (tomo II) Bogotá, Tercer Mundo*, pp. 380 – 381.
- René Antonio Mayorga, “El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia” en *Opiniones y Análisis* (54), 2001, p. 59 – 113.
- Cf. Robert Dahl, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*. Madrid: Taurus, 1998.
- Romero, Salvador (1995), “Las tres generaciones de partidos en el siglo XX” en *Opiniones y Análisis* (21), p. 177.
- Romero, Salvador (2003), *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, pp. 434 – 435.
- Romero, Salvador (2007), “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia” en Salvador Romero Ballivián, *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, p. 39.
- Schnapper, Dominique (2000) (con la colaboración de Christian Bachelier), *Qu'est ce que la citoyenneté ?* Paris, Folio, pp. 142.
- Cf. Sobre esta idea, Jean Luc Parodi (1992), “La double consultation de mars 1992, a la recherche d'un modele” en Habert, Philippe. (edit.) *Le vote éclaté*, Paris, Le Figaro, PFNSP, pp. 296-285.
- Touraine, Alain (1988), *La parole et le sang*, París, Jacob.
- Trigo, Ciro Félix (1952), *Derecho constitucional boliviano*, La Paz, Cruz del sur, pp. 233.
- Zavaleta, René (1967), *Bolivia: el desarrollo de la conciencia nacional*, Montevideo, Diálogo o Dunkerley, James (1987), *Rebelión en las venas*, La Paz, Quipus.

Impacto de la reforma política de 2003 en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali, elecciones 2007

Juan Camilo Vanegas Quintero*
juanca505@hotmail.com

Recibido: 25/11/2008

Aprobado evaluador interno: 8/12/2008

Aprobado evaluador externo: 27/04/2009

Resumen

El artículo presenta el impacto de la Reforma Política de 2003 en las elecciones locales de 2007 en la ciudad de Cali a los comicios de Alcaldía y Concejo municipal. Para ello, se hace un análisis comparado de los resultados a estos comicios en las elecciones de 2003 y 2007. Específicamente se busca evaluar las consecuencias de las nuevas reglas de juego en el sistema de partidos y en los partidos políticos. Vale la pena resaltar que este es un balance preliminar, ya que la Reforma sólo se ha aplicado en su totalidad una vez, y por ende, no se pueden presentar sino conclusiones tentativas.

Palabras clave

Reforma política de 2003, partidos políticos, sistema electoral, sistema de partidos, elecciones locales 2007.

Abstract

Using a comparative analysis of the results in the 2003 and 2007 local elections in Cali (Colombia), the article discusses the impact of the 2003 Political Reform in the 2007 elections in the city, where the mayor and city counsellors were elected. The main goal of the text is to assess the consequences that the new rules for the political game have had on the local political system and on the political parties. It should be emphasised, however, that these are only preliminary conclusions, since the 2003 Reform has only been implemented at full extent one time.

Keywords

2003 Political Reform; political parties, electoral system, political system, 2007 local elections.

* Juan Camilo Vanegas Quintero es estudiante de último semestre de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Introducción

Con la promulgación de la Constitución de 1991 uno de los principales objetivos que se buscaba era el de socavar la hegemonía del bipartidismo y abrir el sistema político a las nuevas fuerzas políticas y sociales. Tal objetivo fue conseguido. El número de movimientos políticos y sociales aumentó exponencialmente. Sin embargo, la apertura del sistema político no significó más organización, ni mejor representación política. En tal sentido, durante la década de los noventa se vinieron adelantando esfuerzos para corregir las deficiencias del sistema político, pero no se tuvo suficiente éxito. No fue sino hasta el año 2003 que el Congreso, por iniciativa legislativa y sin el apoyo del ejecutivo, logró aprobar una reforma al parecer más completa al sistema electoral colombiano.

La Reforma Política de 2003 es fruto de la acumulación de tres proyectos de reforma constitucional: el primero, el proyecto de Acto Legislativo 01 de Julio de 2002, presentado por el Partido Liberal e integrado por 36 artículos; el segundo, el proyecto de Acto Legislativo 03 del 15 de Agosto de 2002, presentado por el Partido Conservador y compuesto por 28 artículos; y el

tercero, el proyecto de Acto Legislativo 07 del 13 de Septiembre de 2002, presentado como una iniciativa de senadores y representantes de varios partidos, constituido por 12 artículos. Los tres proyectos de ley reunían un total de 76 artículos, que finalmente son acumulados en 50 artículos¹.

Durante la primera vuelta el proyecto no tuvo muchas modificaciones, de los 50 artículos expuestos por los ponentes, se redujeron 5, en tal sentido el proyecto de ley continuaba teniendo un alcance amplio. El contenido inicial de la reforma versaba entre 7 grandes bloques: (1) régimen de partidos y movimientos políticos; (2) Congreso, congresistas y actividad legislativa; (3) función pública y ejecutivo; (4) régimen y organización electoral; (6) régimen departamental y municipal; y (7) hacienda pública. Además reproducía 8 artículos de la ley 796 de Referendo. En la segunda vuelta del debate legislativo el ejecutivo toma partido y el alcance del proyecto es reducido. La primera reducción se da en el quinto debate, en la Comisión Primera del Senado, donde de 45 artículos aprobados se pasa a 19. Luego, en el sexto debate, se reduce a 14 artículos, eliminando seis y agregándole uno. Posteriormente,

al pasar a la Comisión Primera de la Cámara, en el séptimo debate, se suprimen todos los artículos que no estaban relacionados con los partidos políticos y la organización y el régimen electoral. Finalmente, el proyecto de Acto legislativo, luego de pretender abarcar siete grandes temas, se reduce a los partidos políticos y la organización y el régimen electoral, compuesto por un total de 17 artículos².

El pasado 28 de Octubre de 2007 fueron celebradas las elecciones a nivel departamental, municipal y distrital en Colombia. Tras cuatro años de la entrada en vigencia de la Reforma Política de 2003 y de su aplicación total, aún no se conocen los efectos a largo plazo, debido al corto tiempo que ha transcurrido. De ahí que no sea sino aconsejable hablar de “aparentes” resultados inmediatos de la Reforma³. Las elecciones locales de 2007 se encontraban bajo especial atención dado el escándalo de la parapolítica que había desenmascarado, como en el año 2003, grupos paramilitares ha-

bían manipulado e intimidado a los candidatos; por tal razón existía el temor que los paramilitares desmovilizados y no desmovilizados trataran de influir nuevamente en los comicios. Asimismo, se atendía el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales, a los cuales les convenía si no controlar al menos ser amigos de las autoridades locales⁴.

Los estudios adelantados hasta la fecha sobre el impacto de la Reforma se han concentrado en analizar el nivel nacional, dejando muy marginados los niveles local y departamental⁵. En tal sentido y obedeciendo al vacío de conocimiento que hay en este tema en esta región, la presente investigación se desarrolla en el nivel local, concretamente en el municipio de Cali, respecto a los comicios de alcaldía y concejo municipal.

En la ciudad de Cali, además del temor hacia las fuerzas armadas ilegales se tenían grandes expectativas de cambio frente a los candidatos. Tras la destitución de Apolinar Salcedo por irregularidades en la

2. *Ibid.*

3. Losada, Rodrigo, (2007). “Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos en las elecciones de Congreso de 2006”, en R. Losada y P. Muñoz (comps.), *Las elecciones de 2006 en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, p. 1.

4. *Ibid.*, p. 9.

5. Los estudios realizados hasta la fecha en el nivel nacional son los de Losada (2007), Franco y Clavijo (2007), Hoyos (2007), Medellín y Tarquino (2007), Muñoz (2006), Giraldo y López (2006), Botero (2006), Rodríguez-Raga y Botero (2006), y Gutiérrez (2003). Se han dedicado a analizar las implicaciones de la reforma en el nivel local Jaramillo (2008), Giraldo (2007), Buitrago (2007), Ossa (2006), García (2006), Ceballos (2006), Rodríguez-Raga (2006), Durán (2005) y Arciniegas (2004).

1. Amador, Rafael, (2003). “La Reforma Política, el régimen de partidos y el sistema electoral”, Instituto de Pensamiento Liberal, Bogotá

firma de un contrato para el recaudo de los impuestos con la empresa Si Cali⁶ y de la mala percepción de la ciudadanía frente al Concejo⁷, se esperaba que se presentara una renovación en los integrantes de las dos corporaciones.

Usualmente las elecciones de las autoridades locales no desvían la atención de los congresistas tanto como si se ven relacionadas con las elecciones de Gobernación y de Asamblea. La elección de Alcalde de Cali y de Gobernador del Valle del Cauca se caracterizaron por la alianza entre los dos ganadores, Jorge Iván Ospina y Juan Carlos Abadía, bajo el patrocinio del controvertido congresista bonaverence Juan Carlos Martínez.

El objetivo principal de este artículo radica en indagar cuál ha sido el impacto de la Reforma Política en el sistema de partidos caleño, en función de los resultados electorales de 2007 respecto a los de 2003, en las elecciones a la Alcaldía y al Concejo municipal. Se plantea como hipótesis que la Reforma Política de 2003 ha tenido como consecuencia que los partidos políticos pierdan en las elecciones unipersonales, permiti-

tiendo que los grupos significativos de ciudadanos y movimiento políticos se afiancen en el poder imposibilitando una rendición de cuentas; mientras que en las elecciones a cuerpos colectivos se ha reducido notablemente el número de partidos políticos que obtienen curules.

Para tal fin el artículo se dividirá en cuatro partes: (1) Reforma Política: antes y después. Un marco teórico para el análisis. (2) Elecciones en Cali a Alcaldía 2007. (3) Elecciones en Cali a Concejo 2007. (4) Conclusiones.

1. Reforma Política: Antes y después. Un marco teórico para el análisis

1.1 ¿Qué es un partido político?

La palabra partido comienza a ser utilizada progresivamente como reemplazo al término facción. Desde sus raíces etimológicas estos dos conceptos eran diferentes. Por un lado, facción, viene del verbo latino *facere* y denota un accionar perturbador y nocivo por parte de un grupo político. Por otro, partido, tiene su raíz en *partire*, dividir, pero no entra en el vocabulario político, sino

hasta el siglo XVII. El predecesor de la palabra partido era el término secta, utilizado para indicar el significado expreso de *partire*, dividir o partir, mientras que partido tenía un uso más flexible y suave. Alrededor del siglo XVII, el término secta pasa al campo de la religión con el sectarismo protestante y el de partido ocupa su lugar en el campo político bajo el significado de partición y división.

Sin embargo, la diferenciación entre facción y partido no era muy clara. Fue Burke el primero en afrontar la diferencia, pero antes de llegar a él se deben retomar los planteamientos de Bolingbroke y Hume. Bolingbroke fue el primer autor que escribió extensamente acerca de los partidos, para él, “el gobierno de un partido debe terminar siempre en el gobierno de una facción... los partidos son un mal político y las facciones son los peores de todos”⁸. Se establece una diferencia real entre partidos y facciones, mientras que los primeros dividían al pueblo por principios y proyectos, a las facciones no les importaban los intereses nacionales, sino que supeditaban todo a intereses personales. No obstante, al plantear que el gobierno de los partidos inevitablemente termina en el de las facciones, utiliza los dos conceptos como si fueran sinóni-

mos. Cabe resaltar que Bolingbroke no era simpatizante de los partidos, ya que, según él, éstos surgen de pasiones e intereses y no de la razón y la equidad, poniendo en peligro el gobierno constitucional, que era lo que él defendía.

Un punto intermedio entre Bolingbroke y Burke es Hume, quien continúa la inconformidad, al plantear que “las facciones subvierten el gobierno, dejan impotentes a las leyes y engendran las más feroces animosidades entre los hombres de la misma nación”⁹. En relación a los partidos es mucho más flexible y reconoce que no es factible abolir todas las distinciones de partidos y que ni siquiera sería probable un gobierno libre. Sin embargo, aún no hay claridad frente a la distinción, pues continúa entrelazando ambos términos y le es suficiente la distinción de Bolingbroke. Hume también elabora una tipología de partidos, dividiéndolos en grupos personales y reales. Los grupos personales son facciones características de las pequeñas repúblicas del pasado, mientras que los grupos reales son facciones o partidos que se fundamentan en una diferencia de sentimiento o de interés, característica del mundo moderno.

Con la aparición de los escritos de Burke, se define al parti-

8. Bolingbroke, en: Sartori, 1976, p. 23.

9. Hume, en: Sartori, 1976, p. 26.

6. El Tiempo (2008) “Procuraduría destituyó al alcalde de Cali (Valle) Apolinar Salcedo por un contrato irregular” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3354060>, recuperado el 28 de noviembre de 2008.

7. El Tiempo (2008) “Evaluación al concejo de Cali, por parte de la Javeriana, no lo deja bien librado” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3298610>, recuperado el 29 de noviembre de 2008.

do como “un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”¹⁰. Burke a diferencia de Hume no entiende los partidos como algo inevitable, sino como un instrumento del gobierno libre, que “superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses ni sólo en afectos (los afectos que establecía Hume), sino también, y sobre todo, en principios comunes”¹¹. La diferencia con Burke radica en el tiempo en que él escribe, lo hace un siglo después, cuando la crisis religiosa y constitucional ya ha sido superada. Mientras que Bolingbroke consideraba al partido como la oposición al soberano constitucional, Burke lo incluye en la esfera del gobierno como el encargado de conducir el gobierno constitucional. Aunque logra concebir lo que es un partido, debieron pasar muchos años para que aparecieran como tales, sin embargo, su planteamiento fue crucial en la transición de facción a partido.

Con la llegada de la revolución francesa los partidos son condenados y se rechaza la posibilidad de que exista más de un partido, se propone que sólo exista un partido,

que para Danton sería el de la razón. La unanimidad de los franceses se explica debido a que estaban sometidos al hechizo de Rousseau, su dios era la razón y se encontraban imbuidos en una filosofía individualista.

Mientras tanto, en Estados Unidos, Madison definía la facción como un grupo de ciudadanos unidos por impulso común de la pasión o del interés que van en contra de los derechos de otros ciudadanos o del interés común. Se seguían utilizando los términos facción y partido con una denotación negativa. A su vez, Jefferson lograría conformar el primer partido como lo concebía Burke, aunque se desintegraría al poco tiempo y el mismo Jefferson lo consideraría más como un partido al estilo de Bolingbroke.

Posteriormente, para el año de 1815, Benjamin Constant, reconocería que “no cabe la esperanza de excluir a las facciones de una organización política, cuando de lo que se trata es de conservar las ventajas de la libertad, (...), por ende, debemos esforzarnos por hacer que las facciones sean lo más inofensivas posibles”¹².

No bastó con la declaración de Burke sobre los partidos, se ne-

cesitó esperar a que la sociedad comprendiera que el disenso y la diversidad no eran necesariamente incompatibles, ni perturbadores del orden social. Fue con la llega del pluralismo que los partidos comenzaron a ser respetados y tomados en cuenta como una opción política. La expresión pluralismo puede conceptualizarse en tres niveles: cultural, societal y político. El nivel cultural expresa una visión del mundo que se basa en que el disenso y no la unanimidad, la diferencia y no la semejanza, el cambio y no la inmutabilidad, llevan a una vida agradable. El nivel societal plantea que aunque toda sociedad compleja sea diferenciada, no implica que todas las sociedades estén diferenciadas pluralísticamente. El nivel político, señala hacia la diversificación del poder, es decir, que existe una pluralidad de grupos que son tan independientes como no inclusivos.

Además de la aceptación social del pluralismo otro elemento crucial para que los partidos concebidos por Burke tuvieran cabida en la sociedad era el gobierno responsable de los ingleses. En el siglo XVIII los ingleses incorporan el partido al gobierno, pero no como un partido que gobernara, sino como un vínculo entre el pueblo y el gobierno. Así pues, podía diferenciarse entre partidos que quedaban por fuera de la esfe-

ra del gobierno y no intervenían en nada, partido embajador; partido que funciona dentro de la esfera de gobierno, pero que no gobierna; y partido que gobierna. El gobierno responsable consistía en que los ministros debían ser responsables ante el Parlamento y ese fue el partido que propuso Burke, uno que organizara las conexiones dentro del Parlamento. Una vez establecido el gobierno responsable, se tuvo la primera obtención del derecho al voto, por lo que los partidos tenían la obligación de buscar votos, lo que se traducía en atender quejas de los votantes y se pasa de un gobierno responsable a un gobierno que responde. Una vez el gobierno que responde se consolida y los partidos se solidifican aparecen los sistemas de partidos y de ahí se llega al gobierno de partidos. Finalmente con la obtención del derecho general del voto los partidos tienen que atender las quejas de millones de electores y nacen los partidos de masas. Los partidos entendidos como los que atienden las quejas de los electores para conseguir curules tienen tres funciones: canalizar, expresar y comunicar. Estas tres funciones se desarrollan en diferentes niveles de abstracción. “En resumen, todas las comunidades políticas comparten la propiedad de la comunicación; todas las comunidades políticas de partidos

10. Burke, en: Sartori, 1976, p. 28.

11. Sartori, 1976, p. 28.

12. Constant, en: Sartori, 1976, p. 34.

comparten la propiedad de la canalización; pero sólo los sistemas de partidos comparten la propiedad de la expresión¹³.

Hasta ahora se ha definido partido desde el planteamiento de Burke, para diferenciarlo de la facción. Sin embargo, entrado el siglo XX éste entra en desgracia, pues se consideró que su definición era normativa e irrealista, por pretender establecer un límite entre facción y partido. Se plantearon varias definiciones y la que se va tomar como punto de referencia para el desarrollo de este artículo es la que entiende partidos políticos como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”¹⁴. Basta con que un grupo de ciudadanos adelanten una campaña política bajo el nombre de alguna etiqueta política y que su candidato salga elegido. No obstante, vale la pena resaltar que el hecho de considerar organizaciones como los grupos significativos de ciudadanos partidos políticos deja un vacío, en tanto estos grupos no presentan una estructura permanente, sino coyun-

tural y en ese sentido después que el candidato sea elegido, no existe una organización a la cual pedirle una redición de cuentas o hacerle algún reclamo por los errores que el candidato electo cometa.

Los integrantes del partido son todos aquellos quienes participan en el proceso mediante el cual el candidato es elegido a un cargo público. No son integrantes del partido quienes votan por sus candidatos, ya que pueden ser miembros o votantes que por algún motivo apoyaron en esa elección al candidato, así como tampoco son integrantes del partido quienes profesan sentimientos de simpatía frente a este, porque pueden que nunca voten y que no contribuya a que los candidatos salgan elegidos¹⁵.

1.2 La Reforma Política de 2003

El Acto Legislativo 01 de 2003 es resultado de la unión, bajo una misma iniciativa de ley de los proyectos 01, 03 y 07 de reforma constitucional de 2002 que buscaban implementar cambios en siete temas diferentes, pero que finalmente se redujeron, básicamente a cambios

en el régimen electoral y de partidos políticos, periodos institucionales, conciliación legislativa y reelección simultánea a corporaciones o cargos públicos.

Antes que la Reforma entrara en vigencia el sistema electoral colombiano se caracterizaba por: contar con la fórmula electoral de cociente electoral y residuo, o método Hare, que estimulaba el fraccionamiento de los partidos y la atomización de las listas electorales; listas cerradas y bloqueadas para elegir los integrantes de los cuerpos legislativos; la falta de un umbral electoral legal exigente para evitar la proliferación de movimientos políticos y partidos; además de un censo electoral desactualizado que incidía en la distribución de las curules en el Congreso¹⁶.

La Reforma se sancionó “con el fin de reestructurar y racionalizar el sistema partidista colombiano, por medio de cambios fundamentales en el sistema electoral”¹⁷. Los cambios pueden dividirse en reforma del sistema electoral y reforma

a los partidos políticos y al sistema de partidos.

1.2.1 Reforma del sistema electoral

El sistema electoral es “el modo cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto de votación y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un parlamento o, un poder gubernativo si se habla de elecciones gubernamentales”¹⁸. El sistema electoral es el medio por el cual se escoge la fuerza que se encarga de gobernar. Existen diferentes tipos de sistemas electorales que tienen su origen en los dos principios de representación. Uno de los principios es el social, que busca que el sistema electoral garantice “que la asamblea resultante de las urnas sea el más fiel reflejo posible de las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad y de su respectiva fuerza en el momento de los comicios”¹⁹. El otro principio es el funcional, que “tiene como objetivo político posibilitar una mayoría

16. Holguín, Jimena, (2006). “La Reforma de 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano”, en G. Hoskin y M. García (comps.), “La reforma política de 2003”, Cesó, Universidad de los Andes, Bogotá, p. 39.

17. Hoskin, Gary y GARCÍA, Miguel (comps.), (2006). “La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?”, Cesó, Universidad de los Andes, Bogotá, IX.

18. Nohlen, Dieter, [199_]. “Criterios básicos para emprender una Reforma electoral”, Conferencia sobre procesos electorales, Lima, p. 32.

19. Fernández, Francisco, (1994). “La representatividad de los sistemas electorales”, CUADERNOS CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, p. 13.

13. Sartori, 1976, p 81.

14. *Ibíd.*, p. 92. Para profundizar sobre la evolución del término partido ver Sartori, 1976. Vale la pena resaltar que en la ciencia política actual no hay un consenso acerca de la definición de partidos políticos, para el año 2006 John Kenneth White identifica al menos ocho definiciones, sin tomar partido por alguna o proponer una nueva, ver Withe 2006.

15. Losada, Rodrigo, (2007). *Op.Cit.*, p. 14.

parlamentaria para un partido o una coalición de partidos”²⁰. A esta dualidad de los principios de representación deben sumarse los principios de decisión. El principio mayoritario está presente cuando la decisión electoral en una circunscripción se desarrolla bajo la regla de la mayoría de votos, mientras que el principio proporcional se ubica si la elección está orientada a conseguir la representación de todas las fuerzas políticas de la sociedad en el parlamento.

El sistema electoral reglamenta la forma como los electores eligen sus representantes y como los votos se traducen en escaños. En este sentido, las reglas que impone se desarrollan en cuatro variables: circunscripción electoral, estructura y forma del voto, barrera legal y fórmula electoral²¹.

La circunscripción electoral es el “territorio dentro del cual los votos de los electores se transforman en escaños para los candidatos”²². De las cuatro variables del sistema electoral esta es la única que la Reforma Política de 2003 deja intacta: el Senado se elige en una circunscripción a nivel nacional y dos senadores en

una circunscripción nacional especial por comunidades indígenas; los representantes a la Cámara en circunscripciones territoriales (una por departamento además de Bogotá), en circunscripciones especiales y un representante en la circunscripción internacional; y las alcaldías, concejos municipales y juntas administradoras locales en la circunscripción de sus respectivos municipios, así como los gobernadores y diputados en la circunscripción de sus respectivos departamentos²³.

El voto constituye un acto de voluntad política mediante el cual el elector manifiesta su preferencia por una de las candidaturas en juego en la contienda electoral. La calidad de la representación se vincula bastante con la relación entre el elector y el elegido; relación que es enormemente condicionada por la estructura y forma de la emisión del voto. En cuanto a la estructura del voto, este puede ser absoluto, cuando el elector elige al partido en una decisión que no puede llevar a equívocos, así como también puede ser ordinal, donde el elector puede expresar su preferencia de una forma más compleja, por ejemplo

organizando los candidatos dentro de una lista²⁴. La forma de emisión material del voto define como es la candidatura: unipersonal o por lista. Las listas pueden ser de tres formas: cerradas y bloqueadas, el orden de los candidatos es fijo; cerrada y no bloqueada, el orden de los candidatos puede ser modificado por votos preferenciales y reubicación en la lista; y abierta, hay libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre las listas²⁵.

Esta variable si es modificada por la Reforma. Anteriormente cada partido podía emitir cuantas listas deseara; con la reforma se establece la lista única por partido por cada circunscripción. Asimismo, se define la posibilidad de que las listas sean cerradas y bloqueadas o cerradas y no bloqueadas, ya que, se abre la opción de implementar el voto preferente a los partidos que así lo deseen. Es decir, si la lista es cerrada y bloqueada es el partido el que decide el orden de los candidatos en la lista, pero el partido utiliza el voto preferente, los votos de los electores por los candidatos modifi-

ca el orden de la lista propuesto por el partido.

Otra de las variables del sistema electoral son las barreras electorales. “Se utiliza el término barrera legal cuando la participación de los partidos, en la asignación de escaños, depende de que éstos obtengan un mínimo de votos”²⁶. En ese sentido se establecen por lo menos cinco nuevos umbrales: para el Senado el 2% de los votos sufragados; para la Cámara de Representantes 30% del cociente electoral en circunscripciones binominales y 50% del cociente electoral en el resto de circunscripciones; mayoría simple para las circunscripciones especiales para minorías étnicas, políticas y colombianos en el exterior; cuando nadie supera el umbral se procede simplemente a repartir los escaños en elecciones plurinominales, cuando una sola lista pasa el umbral se lleva el 100% de la representación. Adicionalmente, el Reglamento 01 de 2003²⁷ del Concejo Nacional Electoral integra un nuevo umbral del 50% del cociente electoral para las elecciones territoriales.

24. Fernández, Francisco, (1994). Op.Cit., p. 49.

25. Nohlen, Dieter, (1998). “Sistemas electorales y de partidos”, Fondo de Cultura Económica, México, p. 68.

26. Ibí., p. 70.

27. El reglamento 01 de 2003 del Concejo Nacional Electoral se promulga con el objetivo de completar lo estipulado en el artículo 263 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a umbrales legales, listas y candidatos que los partidos y movimientos políticos presentan en procesos de elección popular a nivel territorial.

20. Ibí., p. 14.

21. Fernández (1994) y Nohlen (1998).

22. Fernández, Francisco, (1994). Op.Cit., p. 30.

23. Colombia, Constitución Política de la República de Colombia 1991, artículos 171, 176, 299, 303, 312, 314 y 318.

Finalmente, la última variable del sistema electoral que es transformada es la fórmula electoral. Cada uno de los principios de decisión, proporcional y mayoritario, van acompañados de una regla o fórmula electoral, que no es más que un procedimiento matemático para traducir los votos en escaños²⁸. El sistema electoral colombiano ha buscado mantener el principio de decisión proporcional, éste tiene dos métodos de cómputo, los procedimientos del cociente electoral y los procedimientos del divisor. La fórmula que se utilizaba antes de la reforma era el procedimiento del cociente electoral simple o natural o método Hare del tipo procedimientos del cociente electoral. Este tipo de procedimientos “se caracterizan por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño”²⁹ y los partidos consiguen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos obtenidos por cada partido. En el método Hare los votos totales válidos de los partidos en competencia se dividen entre el número de escaños que se discuten en la circunscripción para determinar el cociente y posteriormente el número de escaños

para cada partido. Con la Reforma Política de 2003 se cambia de método, pero se sigue bajo el mismo principio de decisión. Ya no se vuelve a utilizar el método Hare o de cociente electoral simple, sino que se reglamenta el método D'Hondt o cifra repartidora, perteneciente a los métodos del divisor. Estos procedimientos “se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido” y los escaños se asignan a los mayores cocientes. En el método³⁰ D'Hondt se utiliza la serie de divisores 1, 2, 3, 4, 5, etc., en los votos obtenidos para cada lista, luego los resultados se acomodan de forma decreciente hasta que se iguale el número de curules a asignar y se distribuyen los escaños del resultado mayor al menor. El resultado menor es la llamada cifra repartidora y cada lista tiene tantas curules como veces quepa la cifra repartidora en la totalidad de sus votos.

1.1.2. Reforma a los partidos y al sistema de partidos

Un sistema de partidos “es precisamente el sistema de interacciones que es resultado de la com-

petencia entre partidos”³¹. El sistema de partidos y el sistema electoral son variables interdependientes de los sistemas políticos, es decir, cualquier cambio en el sistema electoral afecta el sistema de partidos y viceversa. En los párrafos anteriores se mencionaron los cambios propiamente dichos que la Reforma Política de 2003 implementa en el sistema electoral. Sin embargo, se quedaron por fuera otras transformaciones que para facilitar el análisis se clasifican en reformas a los partidos y al sistema de partidos.

Con la Reforma se establece un umbral del 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado para garantizar conservar u obtener la personería jurídica como partido político. Se abre la posibilidad para que los grupos significativos de ciudadanos, si superan el umbral, obtengan personería jurídica como partidos políticos. Se implanta que los partidos políticos deben tener una organización interna democrática. Igualmente se estipula que la ley debe reglamentar lo relacionado a la financiación de los partidos de acuerdo al sistema de reposición por votos depositados. Se le da mayor relevancia al voto en blanco, ya que si constituye la mayoría absoluta en relación con los votos

válidos en la elección de miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o primera vuelta de elecciones presidenciales, la votación debe repetirse por una sola vez. Finalmente, la reforma abre la posibilidad de establecer el voto electrónico.

2. Elecciones en Cali a Alcaldía 2007

2.1 Candidatos y partidos

En las elecciones por la Alcaldía de 2003 aspiraron ocho candidatos, un número similar de aspirantes se presentaron en el 2007: nueve, que fueron avalados por partidos, movimientos políticos o con firmas por grupos significativos de ciudadanos. Los candidatos fueron: *Ver Cuadro 1 en la siguiente página*

La contienda electoral por la Alcaldía estuvo regida por la polarización entre dos candidatos: Jorge Iván Ospina y Francisco José Lloreda. Entre estos dos ocuparon el 82.01% de la votación: Ospina con 44.91% y Lloreda con 37.10%. Similar polarización se presentó en las elecciones de 2003, donde Apolinar Salcedo obtuvo el 39.63% de los votos y Francisco Lloreda el 33.3%, para un total de 72.93% de la votación entre ambos candidatos. La ciudad presenta una fracturación social entre la élite del establecimiento

28. Fernández, Francisco, (1994). Op.Cit., p. 57.

29. Nohlen, Dieter, (1998). Op.Cit., p. 74.

30. Ibíd., p. 72.

31. Sartori, 1976, p. 69.

Cuadro 1

CANDIDATO	PERFIL / EXPERIENCIA ³²	AVAL ³³	APOYO
Bruna Díaz	Economista con una especialización en gestión urbana y desarrollo municipal. Fue concejal de Bogotá durante tres periodos.	Partido Polo Democrático Alternativo	
Diego Luis Hurtado Anizares	Ingeniero industrial, ex asesor del Comité Internacional de la Cruz Roja y Director Administrativo de la FES.	Movimiento Nacional Afrocolombiano "Aíro"	
John Maro Rodríguez	Periodista, ex alcalde de Cali (2001-2003), además fue miembro de la Comisión de Paz en la región y presidente del Cuerpo de Bomberos de Cali.	Partido Colombia Democrático	
Jorge Iván Ospina	Médico, fue director del Hospital Universitario del Valle y secretario de Salud y de Gobierno de Cali, y consejero de Paz del Valle	Podemos Cali	Partido Convergencia Ciudadana ³⁴ .
Jorge Isaac Tobón	Periodista y empresario de las comunicaciones, fundador del Centro de Comunicaciones del Valle y cofundador y primer secretario de la Cooperativa Coopsindiación.	Partido Apertura Liberal	
Francisco José Lloreda	Abogado, fue Secretario de la Alcaldía de Bogotá, jefe de Planeación de Cali, Ministro de Educación y director del diario El País.	Cali un nueva ciudad	Partido Liberal, Partido Conservador, Partido de Unidad Nacional (Partido de la U) y Cambio Radical ³⁵ .
Luis Fernando Cruz	Médico, fue presidente ejecutivo de la Fundación Carvajal, gobernador del Valle, secretario de Salud de Cali y el Valle y alcalde encargado de Cali.	Cali no se rinde	
Jorge Portocarrero Banguera	Abogado de la Universidad de San Buenaventura, especializado en derecho administrativo. Fue Contralor de Cali y jefe de Control Disciplinario	Autoridades Indígenas de Colombia, Aico	

32. El País (2008) "Especial Elecciones 2007" [en línea], disponible en: http://www.elpais.com.co/paionline/especiales/elecciones2007/alcaldia_cali.php, recuperado el 29 de noviembre de 2008.

33. Las listas avaladas por Podemos Cali, Cali una nueva ciudad, Cali no se rinde, son presentadas bajo la figura de grupo significativo de ciudadanos.

34. Era común ver en la ciudad pancartas, anuncios y publicidad que alucian el apoyo del partido a Ospina. "El nuevo poder", en Revista Semana [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/nuevo-poder/107378.aspx>, recuperado el 30 de noviembre de 2008.

tradicional, social y económicamente favorecida, y el pueblo marginado que busca realizar sus sueños de inclusión y bienestar³⁶. En ambas elecciones Francisco José Lloreda se identifica como el candidato de la élite, mientras que Apolinar Salcedo y Jorge Iván Ospina asumen el papel de representar los sectores marginados, respectivamente. Frente a este fenómeno se puede deducir que la ciudad de Cali aún no cuenta con un voto de opinión fuerte como si lo hace por ejemplo la ciudad de Bogotá³⁷.

En las dos elecciones los candidatos que obtuvieron el mayor número de votos, y entre los que se polarizó la elección, lanzaron su candidatura a través de grupos significativos de ciudadanos. Aunque los grupos significativos de ciudadanos nacionales (Congreso) que logren que sus candidatos ocupen cargos de elección popular, y que pasen el respectivo umbral legal para obtener personería jurídica, son considerados partidos políticos, vale la pena llamar la atención frente a la problemática que se presenta

con estos grupos. Un grupo significativo de ciudadanos establece una organización coyuntural que se encarga de todo lo dirigido para que el candidato llegue al cargo. Una vez el candidato es elegido estos grupos desaparecen como organización y no existe alguien responsable frente a los electores. Por ejemplo, el caso de Apolinar Salcedo ex alcalde de Cali que fue destituido, tuvo una sanción legal por las irregularidades de su administración, pero políticamente no existe a quien cobrarle los errores cometidos, porque el movimiento Si Colombia, grupo significativo de ciudadanos por el cual se inscribió como candidato, sólo existió durante la campaña y luego desapareció. Más aún, en las elecciones de 2007 no postula candidatos y los electores no pueden presentar su inconformidad no votando por dicho grupo, porque simplemente ya no existe.

Otro fenómeno que se presenta alrededor de los grupos significativos de ciudadanos, en las elecciones de 2007, es que los partidos políticos que saben que no tienen

35. Era común encontrar en la ciudad anuncios, pancartas y publicidad que profesaban el apoyo de estos cuatro partidos a la candidatura de Francisco Lloreda. "Lloreda: ¿Por fin?", en Revista Semana [en línea] disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/lloreda-fin/105988.aspx>, recuperado el 30 de noviembre de 2008.

36. Quintana, María Fernanda y Llano, Hernando (2008). "Elecciones en Cali y el Valle del Cauca: entre el travestismo político y el transfuguismo partidista", en Revista Foro, Elecciones 2007: el nuevo mapa político, Fundación Foro por Colombia, Bogotá, p. 55.

37. Ver Llano, 2005.

opción de pelear por la alcaldía de Cali simplemente brindan su apoyo a los candidatos afines de los grupos significativos de ciudadanos que puntúan en las encuestas con la intención de voto³⁸. Este apoyo hace que entre los electores se produzca una sensación de victoria frente al candidato ganador y a los partidos que lo apoyan, ocultando la realidad jurídica³⁹, donde el partido que apoya no ha ganado nada, porque el candidato no está obligado a gobernar con estos partidos. Cabe cuestionar por qué los partidos políticos en vez de apoyar no firman alianzas que serían algo más serio y en sintonía con las opciones ofrecidas por la ley. Una razón podría ser que con la alianza se deben abstener de lanzar candidatos propios, lo cual demuestra la poca seriedad de estos apoyos.

La Reforma Política establece que “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”⁴⁰. ¿Pero realmente cómo se determina quién pertenece a cuál partido? Es de conocimiento popular en Cali que Francisco Lloreda pertenece a una de las familias más tradicionales del Partido Conservador en el Valle del Cauca y que ha sido integrante activo del partido⁴¹; sin embargo, en las dos últimas elecciones por la alcaldía de Cali, él ha postulado su candidatura por fuera del partido, a través de grupos significativos de ciudadanos. Igualmente, es de conocimiento público que Jorge Iván Ospina ha sido simpatizante⁴² del Polo Democrático Alternativo y aún así se postula y gana la elección

siendo parte de un grupo significativo de ciudadanos, no representando a este partido y derrotándolo en las urnas. Existe un vacío de ley frente a este fenómeno que va en detrimento de los objetivos de la reforma misma.

Finalmente, frente a los fenómenos que ocurren con la proliferación de los grupos significativos de ciudadanos encabezando la competencia por la Alcaldía, es posible afirmar que se está favoreciendo el fraccionamiento de los partidos, abriéndole camino a sus diferentes facciones. Cali Una Nueva Ciudad, como una facción del Partido Conservador y Podemos Cali como una facción del Polo Democrático Alternativo. Estos dos grupos ven en la opción de lanzarse como grupos significativos de ciudadanos mayores posibilidades de llegar al poder, ya que, aspirando al cargo por fuera de los partidos se desprenden de la imagen negativa⁴³ que se tiene de ellos, sin desligarse totalmente de los partidos, puesto que los siguen apoyando y permanecen relacionados.

La Reforma Política pretendía con la alternativa de los grupos significativos de ciudadanos que

quienes no tuvieran cabida en los partidos políticos pudieran aspirar a la elección popular por otro medio. Sin embargo, los vacíos de ley en el tema han contribuido a que facciones de los partidos se aprovechen de la figura y consigan en este caso particular llegar a la alcaldía. En suma, la reforma política en las elecciones a Alcalde, más que al fortalecimiento de los partidos y del sistema de partidos local ha brindado herramientas para que las facciones se fortalezcan, contribuyendo cada vez más para que los partidos sean menos fuertes y cohesionados y más desarticulados.

2.2 Estadísticas generales sobre comportamiento electoral

Comparando las elecciones de 2003 y 2007, las estadísticas electorales generales sobre comportamiento electoral (abstención, voto en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas) no cambiaron demasiado, salvo el tema de la abstención.

Para el 2003 la abstención de los caleños fue del 62.06%; es decir, de 1'201.913 posibles votantes sólo 456.057 votaron; mientras que en el 2007 de un potencial electoral de

38. El País (2008) “Según Yanhaas, Kiko será el nuevo alcalde de Cali” [en línea], disponible en: <http://www.elpais.com.co/paisonline/especiales/elecciones2007/notas/Octubre272007/nac01.html>, recuperado el 1 de diciembre de 2008; Diario de Occidente (2008) “Ospina sigue a la cabeza” [en línea], disponible en: <http://www.diariooccidente.com.co/publicaciones.php?id=41643>, recuperado el 2 de diciembre de 2008; y “Lloreda: ¿Por fin?, ... Op. Cit.

39. El sistema electoral colombiano integra la militancia única en partidos con personería jurídica y la opción legal de las alianzas y coaliciones. Concejo Nacional Electoral (2003), Reglamento 01 de 2003 y Ley 130 de 1994.

40. Acto legislativo 01 de 2003, artículo 1.

41. Ver “Francisco José Lloreda”, [votebien.com](http://www.votebien.com), [en línea] disponible en: http://www3.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe355.htm#uno, recuperado el 20 de Febrero de 2009.

42 No se utiliza el término militante porque la legislación colombiana no precisa muy bien cuáles son los criterios de pertenencia y permanencia para determinar la militancia en los partidos políticos. Aunque Jorge Iván se presentara como un candidato independiente ha tenido una relación muy cercana con sectores del Polo Democrático Alternativo, hasta el punto que las directivas le pidieron que se presentaran en la consulta interna que decidiría el candidato del partido. Sobre la trayectoria política de Jorge Iván Ospina y su relación con el Polo Democrático ver “Balance consultas populares Cali y Valle”, Congreso Visible, Universidad de los Andes, [en línea] disponible en: <http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/temasDeActualidad/Politica%20>

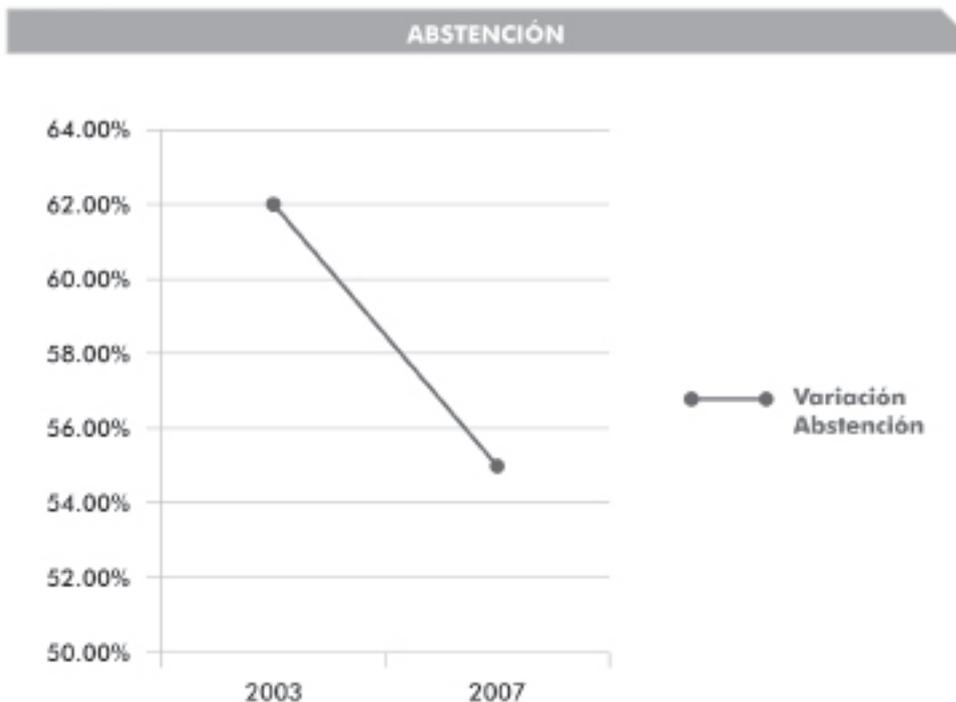
Regional/Valle%20del%20Cauca/index.php?subSeccion=121, recuperado el 19 de Febrero de 2009; “Jorge Iván Ospina”, [votebien.com](http://www.votebien.com), [en línea] disponible en: http://www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe360.htm#uno, recuperado el 21 de Febrero de 2009; y “Precandidato a Alcaldía de Cali Bruno Díaz le pide a Jorge Iván Ospina que acuda a consulta del Polo”, [eltiempo.com](http://www.eltiempo.com), [en línea] disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3514868#>, recuperado el 21 de Febrero de 2009.

43. Sobre imagen de los partidos en Cali ver Llano, 2007 y 2005.

1'320.791 de personas, sólo votaron 598.886 electores y la abstención fue del 54.66%. Hubo una disminución de 7.4 puntos. Sin embargo, las cifras siguen siendo muy altas, lo cual implica que en las anterio-

res elecciones menos de la mitad de los posibles votantes de la ciudad escogieron al mandatario y que en el 2007 sólo la mitad del potencial electoral caleño se encargó de elegir el nuevo alcalde.

Gráfico 1



Con la reforma de 2003 el voto en blanco ya no es un simple símbolo de protesta por parte de electores inconformes, sino que entra a disputar con los otros candidatos con implicaciones legales y políticas. En el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2003 se estipula que:

Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública. Gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Esta herramienta, representa una nueva forma de impacto de la participación, sin embargo, como lo demuestran los altos niveles de abstención, no incentiva a los electores a que participen. En las elecciones de 2003 los votos en blanco representaron el 4.92% del total de los votos, mientras que las del 2007 registraron el 5.72% de la votación total. Entre las dos elecciones hay

una escasa variación de 0.8 puntos, lo que indica que el voto en blanco aún no está jugando un papel significativo.

Ya que se toca el tema del voto en blanco, vale la pena llamar la atención sobre el artículo 12 del Reglamento 01 del 2003 del Concejo Nacional Electoral. En lo referente al tarjetón electoral, se establece que el voto en blanco es “aquel que se marca en la casilla correspondiente a dicha forma de expresión electoral”. Así pues, se desconoce que en el caso que la persona decida depositar el tarjetón sin marcar ninguna opción, también está votando en blanco.

Ver Gráfico 2 en la siguiente página

En el Reglamento 01 de 2003 del Concejo Nacional Electoral se establece que “será nulo el voto que no permita determinar con certeza cuál fue la voluntad del elector”. El voto nulo se puede dar de tres formas: cuando en listas con o sin voto preferente el elector vota por más de una lista, cuando en una lista con voto preferente el elector vota por una lista y un candidato de estas y además por un candidato de otra lista, y cuando en elecciones a un cargo uninominal se vota por más de un candidato.

El cambio en los votos nulos de 2003 a 2007 fue aún más insignificante que la variación de los votos en blancos, hay una modificación de

Gráfico 2

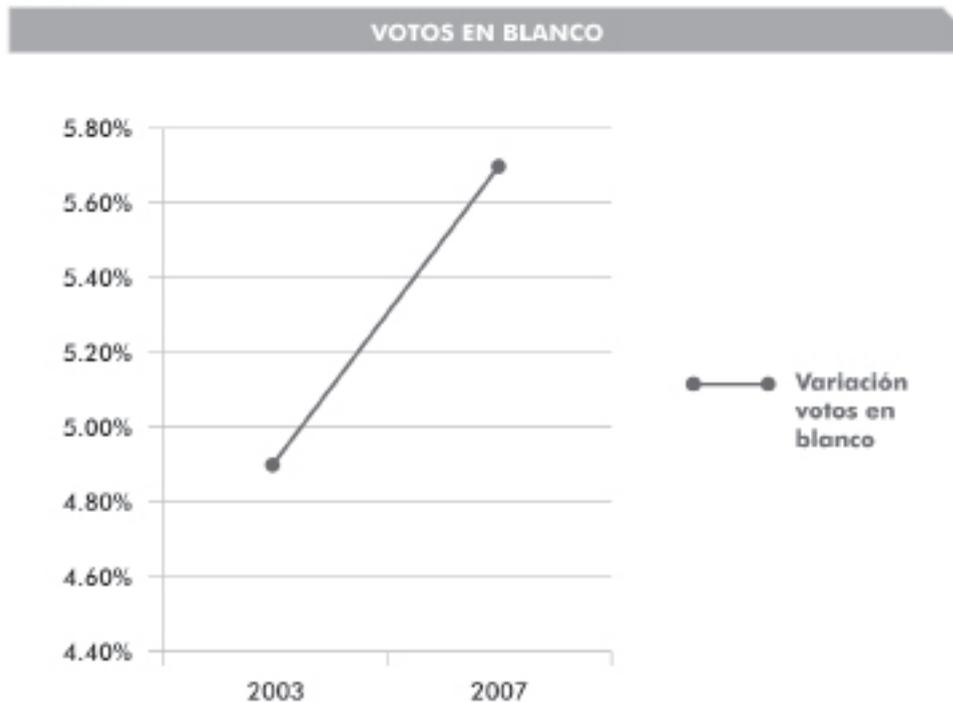


Gráfico 3

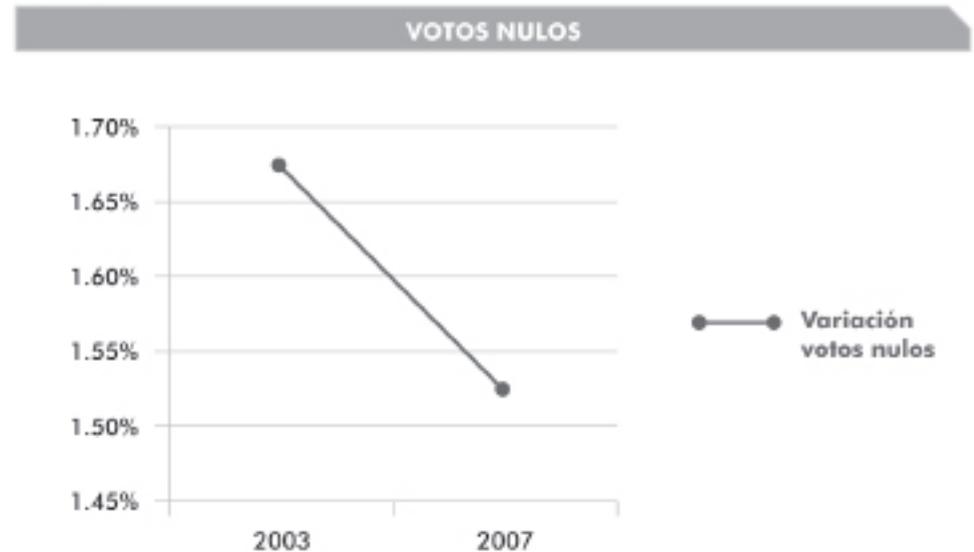


Gráfico 4



0.14 puntos. Mientras que los votos nulos en 2003 ocupaban el 1.68%, los de 2007 constituían el 1.54% de la votación total. Esto indica que los ciudadanos han aceptado positivamente el tarjetón electoral y han aprendido a votar correctamente.

Ver Gráfico 3 en la siguiente página

Existen también tarjetas no marcadas que según el Consejo Nacional Electoral se entienden como “aquellas en las cuales el elector no señala ninguna de las opciones indicadas en la tarjeta electoral, incluida entre ellas la del voto en blanco”⁴⁴

y que no tienen ningún efecto en el escrutinio. Las tarjetas no marcadas y el voto en blanco al margen de su valor jurídico deberían estar computados en un mismo ítem, ya que, tienen el mismo efecto político, y así el voto en blanco tendría más opciones de participar efectivamente. En la elecciones de 2003, de todos los votos depositados el 5.31% no fueron marcados, mientras que en las elecciones de 2007 tan sólo el 4.13% de los votos no fueron marcados, hay una variación de 1.18 puntos.

Ver Gráfico 4 en la siguiente página

44. Consejo Nacional Electoral. Op. Cit., artículo 13.

3. Elecciones en Cali para el Concejo municipal 2007

3.1 Listas y partidos

La Reforma Política busca organizar el sistema de partidos y fortalecer los partidos; es decir, que el número de partidos disminuyera y que los partidos que quedaran fueran fuertes. Para tal fin se hicieron cambios en el sistema electoral y en el sistema de partidos, dentro de los cuales se encuentra la reestructuración de la forma del voto. Se limitó a uno el número de listas que cada partido puede avalar por circunscripción, pero se implementó la posibilidad de que las listas utilizaran el voto preferente.

Una forma de examinar las implicaciones de la reforma es comparar el número de listas que se presentaron en las elecciones de 2003 y en las elecciones de 2007. Para el año 2003, 28 listas fueron avaladas por diferentes organizaciones políticas y sociales⁴⁵; mientras que para el año 2007, fueron presentadas 16 listas. Entre las dos elecciones hubo una disminución del 43%, lo que implica que 12 organizaciones políticas y sociales desaparecieron o se reagruparon.

El otro elemento que se modifica en el voto es la aparición del

voto preferente, que permite reacomodar el orden de la lista. Aunque se pretendía fortalecer a los partidos, este cambio induce a que dentro de las listas los candidatos tengan que luchar contra sus compañeros de lista, desfavoreciendo la unidad dentro del partido. De las listas presentadas en las elecciones de 2003 el 79%, se presentaron con voto preferente; mientras que el 21% restante prefirió no utilizarlo. Para las elecciones de 2007 todas las listas se lanzaron utilizando el voto preferente. El hecho que en el 2003 la mayoría de los partidos y en el 2007 la totalidad de estos prefieran lanzar sus listas con voto preferente obedece a que esta opción garantiza mayor obtención de votos como lo demuestra los resultados. Entre las dos elecciones sólo cinco listas, aspiraron sin voto preferente. Éstas se presentaron en el 2003 y sumaron 7.351 votos, es decir, el 1.5% de la votación total de esas elecciones.

Ver Cuadro 2 en las siguientes páginas

En las elecciones de 2007, al igual que en las de 2003 se eligieron 21 concejales. Con un umbral de 9.496 votos, cada Concejal fue elegido con por lo menos 11.187 votos en las elecciones de 2003. A su vez, en las elecciones de 2007,

45. Por cuestiones prácticas se entiende por organizaciones políticas y sociales a partidos políticos, movimientos políticos o sociales y grupos significativos de ciudadanos.

Cuadro 2

PARTIDOS, MOVIMIENTOS O GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS QUE AVALARON LISTAS

LISTAS AVALADAS EN ELECCIONES DE 2003	VOTACIÓN OBTENIDA	VOTO PREFERENTE	LISTAS AVALADAS EN ELECCIONES DE 2007	VOTACIÓN OBTENIDA	VOTO PREFERENTE
Partido Conservador Colombiano	89,497	Si	Partido Conservador Colombiano	102,012	Si
Partido Liberal Colombiano	78,064	Si	Partido Liberal Colombiano	61,654	Si
Movimiento Nacional	27,375	Si	Partido Social de Unidad Nacional	57,584	Si
Movimiento Popular Unido	25,895	Si	Partido Convergencia Ciudadana	53,279	Si
Movimiento Alianza Social Indígena	15,097	Si	Partido Cambio Radical	49,712	Si
Partido Nacional Cristiano	13,600	Si	Polo Democrático Alternativo	45,718	Si
Movimiento Equipo Colombia	12,566	Si	Movimiento Alianza Social Indígena	28,507	Si
Movimiento Participación Ciudadana "GS"	10,005	Si	Cali Puede	14,828	Si
Partido Polo Democrático Independiente	8,982	Si	Movimiento Miro	14,163	Si
Movimiento Frente Social y Político	8,802	Si	Movimiento Nacional Afrocolombiano	4,195	Si
Movimiento de Participación Comunitaria	7,546	Si	Movimiento Autoridades Indígenas	4,005	Si
C4	6,746	Si	Movimiento Alianza Social Afrocolombiana	3,975	Si
Movimiento Formamos ciudadanas	6,282	Si	Movimiento Alas-Equipo Colombia	3,399	Si

Cuadro 2

PARTIDOS, MOVIMIENTOS O GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS QUE AVALARON LISTAS

LISTAS AVALADAS EN ELECCIONES DE 2003	VOTACIÓN OBTENIDA	VOTO PREFERENTE	LISTAS AVALADAS EN ELECCIONES DE 200	VOTACIÓN OBTENIDA	VOTO PREFERENTE
Movimiento Colombia Viva	5,882	Si	Partido Verde Opción Centro	3,311	Si
Movimiento Si Colombia	5,742	Si	Partido Colombia Democrática	3,042	Si
Partido Verde Oxígeno	3,601	Si	Movimiento Apertura Liberal	835	Si
Movimiento Mira	3,013	No			
Movimiento Cívico Independiente	2,955	Si			
Moir	2,715	Si			
Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia	2,625	Si			
Vamos Colombia	2,079	Si			
Partido Colombia Democrática	1,957	Si			
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1,255	No			
Movimiento Únete Colombia	1,170	No			
Movimiento Unitario Metropolitano	1,145	No			
Movimiento Político Solidaridad	781	Si			
Movimiento Político "Por la Seguridad Social"	768	No			
Movimiento Republicano	438	Si			

el umbral fue de 12.225 votos y cada concejal necesitó al menos de 16.570 votos para ocupar una curul.

Para el periodo 2003 – 2007 el Concejo de Cali estaba integrado por siete colectividades. Estas son:

Tabla 1

Partido o movimiento	Número de curules
Partido Conservador	8 curules
Partido Liberal	6 curules
Movimiento Nacional	2 curules
Movimiento Popular Unido	2 curules
Movimiento Alianza Social Indígena	1 curul
Partido Nacional Cristiano	1 curul
Movimiento Equipo Colombia	1 curul

El Partido Conservador tiene la mayoría en el Concejo con el 38% de las curules, seguido por el Partido Liberal con el 29%, los Movimientos Nacional y Popular Unido ocupan el 9% cada uno y los Movimientos Alianza Social Indígena, Nacional Cristiano

y el Partido Equipo Colombia ocupan el 5% del Concejo, respectivamente.

Con las elecciones de 2007, la composición partidista del Concejo varía y en comparación con el contexto anterior arroja los siguientes resultados:

Tabla 2

Partido o movimiento	Número de curules	Balance
Partido Conservador	6 curules	Pierde 2 curules
Partido Liberal	3 curules	Pierde 3 curules
Partido Social de Unidad Nacional	3 curules	Gana 3 curules
Partido Convergencia Ciudadana	3 curules	Gana 3 curules
Partido Cambio Radical	3 curules	Gana 3 curules
Polo Democrático Alternativo	2 curules	Gana 2 curules
Movimiento Alianza Social Indígena	1 curul	Se mantiene
Movimiento Nacional	0 curules	Pierde 2 curules
Movimiento Popular Unido	0 curules	Pierde 2 curules
Partido Nacional Cristiano	0 curul	Pierde 1 curul

De la comparación de los resultados de las elecciones a Concejo de 2003 y 2007, llaman la atención tres fenómenos.

El primero, tan sólo dos partidos y un movimiento social, de siete que integraban el Concejo, se mantienen: los Partidos Conservador y Liberal y la Alianza Social Indígena. Este cambio se explica en primera medida porque sólo cuatro partidos, de los siete aspiraban nuevamente a ocupar cargos en la Corporación: Partido Conservador, Partido Liberal, Alianza Social Indígena y Equipo Colombia (ya no bajo ese nombre, sino como el Partido Alas-Equipo Colombia⁴⁶). También influye en la transformación la creciente favorabilidad que han tenido los partidos apoyados por el presidente Uribe⁴⁷, en este caso el Partido Social de Unidad Nacional, Cambio Radical y Convergencia Ciudadana, cada uno con tres curules, además de las dos curules que gana el Polo Democrático Alternativo.

El segundo, gira en torno a los partidos tradicionales. Mientras que en el 2003 ocupaban el 67% del Concejo, con las elecciones de 2007 su representatividad se ve reducida al 42% de las curules, entre los dos pierden 5 curules. El más perjudicado es el Partido Liberal que pierde el 50% de sus curules, de 6 en el 2003, pasa a 3 en el 2007.

El tercero, de los partidos que se lanzaron al Concejo y alcanzaron al menos una curul, sólo uno apoyaba a los dos últimos Alcaldes de Cali en las elecciones. En 2003, únicamente el Partido Liberal, con el 29% de las curules, apoyaba a Apolinar Salcedo en el momento de las elecciones⁴⁸. El panorama fue un poco más dramático para Jorge Iván Ospina, quien fue apoyado por Convergencia Ciudadana, partido que tan sólo consiguió el 14% de las curules en las elecciones de 2007. En este sentido, se entiende que el ex Alcalde Apolinar llegó a la Alcaldía con un 15% más de po-

sibilidades de buscar apoyo en el Concejo para su gestión.

En suma, la Reforma Política ha contribuido a disminuir el número de aspirantes al Concejo, de 2003 a 2007, 12 organizaciones políticas y sociales desaparecieron o se reagruparon, lo cual indica que los partidos se están agrupando, sin embargo, aún queda la inquietud sobre el voto preferente, que es una opción que contribuye a las luchas internas y desarticulación de los partidos.

En términos de composición partidista el Concejo se ve renovado, sólo tres partidos se mantienen y entran cuatro nuevos. Dado que los cuatro partidos nuevos son nacionales⁴⁹ y no locales se puede plantear, tentativamente, que la Reforma está contribuyendo a fomentar la existencia de partidos grandes y no pequeñas empresas electorales en cada región. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los resultados de la Reforma aún son prematuros y hacen falta varias elecciones más para consolidar esta afirmación.

Las fuerzas tradicionales están perdiendo fuerza en la ciudad, con una disminución de representatividad del 25%; los dos partidos tradicionales perdieron 5 curules.

2.2 Estadísticas generales sobre comportamiento electoral

Las estadísticas generales sobre comportamiento electoral local para el Concejo presentan mayor variación que para la Alcaldía; sin embargo, no hay una variación significativa. Los resultados de comparar las elecciones al Concejo en 2003 y 2007 se presentan a continuación.

En las elecciones de 2003 el potencial electoral era de 1'201.913 votantes, de los cuales 469.849 participaron en las elecciones, para una abstención del 60.91%. Para el 2007 el potencial electoral caleño varía a 1'320.791 votantes, 591,426 personas votaron en las elecciones y el 55.22% restante se abstuvo de participar en la contienda. Se registra una disminución porcentual de la abstención de 5.69 puntos. Hay una disminución en comparación con las elecciones a Alcaldía; sin embargo, en este caso los niveles de abstención siguen siendo muy altos y no se registra un cambio significativo de una elección a otra.

Ver Gráfico 5 en la siguiente página

En la contienda electoral del 2003 los votos en blanco representaron el 11.11% de la totalidad de

46. El Partido Alas-Equipo Colombia surge de la fusión del Partido Alas y el Movimiento Equipo Colombia. Ver "Antecedentes históricos del Movimiento Alas-Equipo Colombia", [en línea] disponible en: http://www.alasequipo.com.co/new/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=38, recuperado el 6 de diciembre de 2008.

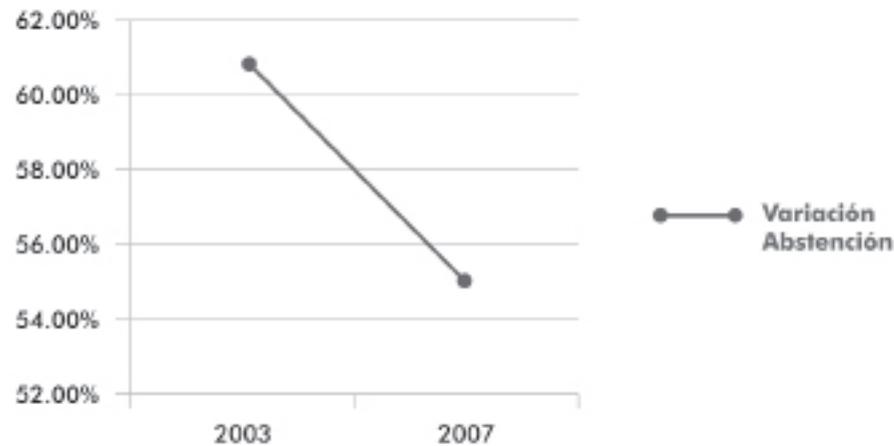
47. Sobre índices de popularidad del presidente Uribe en fechas cercanas a las elecciones ver encuesta de Yanhaas para RCN Radio, en: "Uribe: 5 años", en Revista Semana [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/uribe-anos/105392.aspx>, recuperado el 22 de Febrero de 2009.

48. El Tiempo (2008) "Salcedo, Favorito Para Ganar Alcaldía De Cali" [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1039090>, recuperado el 5 de diciembre de 2008.

49. Se entiende como partidos nacionales aquellos que han cruzado el umbral en el Congreso.

Gráfico 5

ABSTENCIÓN



la participación; mientras que en el 2007 significaron el 10.70% de la votación total. Se registró una escasa variación de 0.41%. Aunque en las elecciones al Concejo se registran más votos en blanco que en las elecciones a la Alcaldía, los resultados siguen siendo mínimos y el voto en blanco aún no juega un papel importante en las elecciones locales de Cali.

Ver Gráfico 6 en la siguiente página

Los votos nulos presentan una variación de 4.94 puntos porcentuales entre las dos elecciones. En el 2003 representaron el 4.13% del total de la votación; a su vez, en el 2007 comprendían el 9.07% de

la votación. Hay un aumento significativo, lo cual que implica que el manejo del tarjetón electoral se dificultó más en las elecciones de 2007.

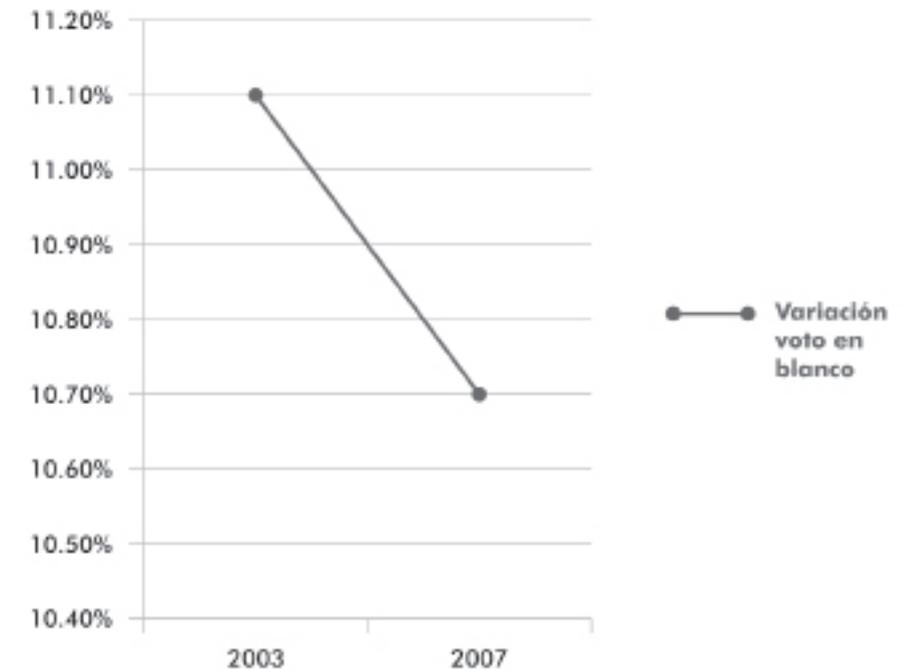
Ver Gráfico 7 en la siguiente hoja

Finalmente, las tarjetas no marcadas presentan una variación de 6.86 puntos. Mientras que en las elecciones de 2003 ocuparon el 10.97% de la votación total, en las elecciones de 2007 registraron el 4.11% de todos los votos. Esto se podría registrarse como un comportamiento de utilidad política positiva, pues menos votos fueron desperdiciados.

Ver Gráfico 8 en la siguiente hoja

Gráfico 6

VOTOS EN BLANCO



En términos generales, de la comparación de los resultados de las elecciones a Concejo en 2003 y 2007, el voto en blanco varía escasamente, mientras que la abstención, los votos nulos y las tarjetas no marcadas si presentan cambios significativos. Se resalta que la abstención disminuye y que se desperdiciaron menos votos por la disminución de las tarjetas no marcadas.

Conclusiones

La Reforma Política de 2003 pretendía reorganizar el

caos que se generó por los partidos aprovechando la Constitución de 1991 que modificó el sistema de partidos. La Reforma pretende reducir el número de partidos y fortalecer los que sobrevivieran a los diferentes umbrales. El sistema electoral se compone con cuatro variables importantes; de estas, tres fueron modificadas: se incluyó una nueva fórmula electoral, se establecieron nuevos umbrales electorales legales y se cambió la forma y estructura del voto. No se modificó la circunscripción electoral. Igualmente, se estableció

Gráfico 7

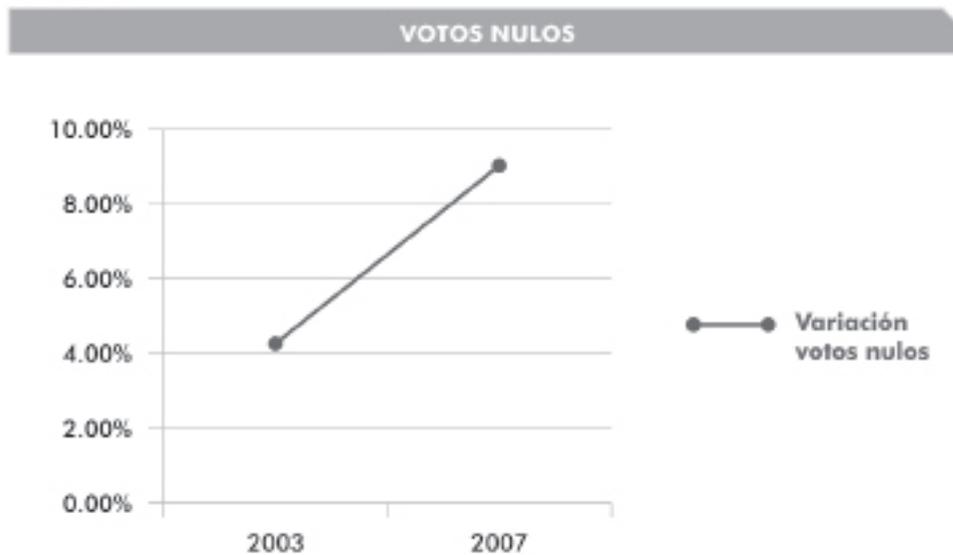


Gráfico 8



que las organizaciones electorales que se presenten a elecciones en el Congreso y superen el umbral del 2% tendrán personería jurídica como partidos políticos y que éstos deben tener una organización interna democrática.

Tras analizar los cambios efectuados por la Reforma Política de 2003 en el sistema electoral y en el sistema de partidos y sus implicaciones en las elecciones de 2007, en comparación con las elecciones de 2003 a los comicios de alcaldía y concejo en la ciudad de Cali, se presentan las siguientes conclusiones:

1. En las elecciones de alcalde la Reforma está contribuyendo a que los partidos se resquebrajen y debiliten, mientras que facciones al interior de éstos se quedan con el cargo a través de la figura de los grupos significativos de ciudadanos. En las últimas dos elecciones, Apolinar Salcedo, bajo la etiqueta de Si Colombia, y Jorge Iván Ospina a través de Podemos Cali, han ocupado el cargo de ejecutivo local. El problema se presenta en tanto Apolinar Salcedo y Jorge Iván Ospina son simpatizantes⁵⁰ del Movimiento Si Colombia y del

Partido Polo Democrático respectivamente y encuentran en éstos una forma de ser representados. Por tal razón no tiene justificación que utilicen la figura de los grupos significativos de ciudadanos, ya que ésta se creó para los ciudadanos que no se encuentran representados en ningún partido. Con el uso de esta figura se aprovechan para alejarse de la mala imagen de su partido y como son organizaciones que no tienden a durar más allá del tiempo de campaña electoral luego no existe un partido a quien hacerle rendición de cuentas por la gestión del respectivo mandatario; no hay espacio para la responsabilidad política.

2. Para las elecciones al Concejo, la Reforma ha ayudado a disminuir el número de partidos. Este hecho se evidencia en el 2003 cuando fueron presentadas 28 listas, mientras que en el 2007 se inscribieron 16. Hubo una disminución del 43%, 12 organizaciones políticas y sociales desaparecieron o se reagruparon. Sin embargo, la Reforma no ha contribuido a fortalecer cualitativamente los partidos, ya que de los 7

50. No se utiliza el término militante porque la legislación colombiana no precisa muy bien cuáles son los criterios de pertenencia y permanencia para determinar la militancia en los partidos políticos.

que integraban el Concejo en el 2003, únicamente 4 vuelven a postularse y tan sólo 3 logran ocupar curules en dicha corporación popular; es decir, el 57% de los partidos o movimientos integrantes del Concejo en 2003 desaparecen.

3. En la última década los partidos tradicionales han ido perdiendo representación en el Concejo. En 1997 representaban el 95% del Concejo con 20 curules; en el 2000 se quedaron con el 76% de la Corporación, es decir, 16 curules; en 2003 ocuparon el 67% con 14 curules. Finalmente, en el 2007 pierden la mayoría que habían mantenido y pasan a tener el 42% de las curules, es decir, se quedan con 9. En la Alcaldía, desde 1997, con la victoria de Ricardo Hernando Cobo, avalado por el Partido Conservador, los partidos tradicionales no acceden electoralmente al poder. En Cali desde hace algunos años los partidos políticos tradicionales (Conservador y Liberal) vienen perdiendo fuerza. En las elecciones de 2007, en el caso del Concejo esta situación se evidencia aún más, ya que pierden la mayoría que habían conquistado en esa Corporación.

4. Finalmente, sobre

las estadísticas generales sobre comportamiento electoral local en Cali vale la pena resaltar que la abstención se redujo en las dos elecciones, aunque en mayor medida en las elecciones para alcaldía. La variación de los votos en blanco no es significativa y los porcentajes de votación que éste saca en las dos elecciones aún no le permiten tener mayor incidencia en la contienda electoral. Mientras que en las elecciones de alcalde los votos nulos disminuyen, en las elecciones a Concejo aumentan, esto se explica gracias a que el tarjetón electoral para elegir los concejales es más complejo, pues incorpora más candidatos y listas y el voto preferente opcional. Las tarjetas no marcadas disminuyen muy poco en la votación por alcalde, a diferencia de la votación por Concejo donde si varían mucho más.

Bibliografía

Amador, Rafael, (2003). *“La Reforma Política, el régimen de partidos y el sistema electoral”*, Instituto de Pensamiento Liberal, Bogotá.

Arciniegas Muñoz, Elizabeth, (2004). *“Efectos de la re-*

forma política del 2003 en el sistema de partidos colombianos”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Botero, Felipe, (2006). *“Reforma política, personalismo y sistema de partidos: ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales”*, en G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003*, Cesó, Uniandes, Bogotá.

Buitrago Restrepo, Claudia, (2007). *“Los efectos de la reforma política y la Ley de Bancadas en el Concejo de Bogotá: Una corporación que se debate entre la nueva y la vieja política”*, Universidad de Los Andes, Departamento de ciencia política, CESO, Bogotá.

Ceballos, Marcela, (2006). *“El país detrás de las urnas: Impacto de la reforma en contextos de crisis humanitaria”*, en G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003*, Uniandes, Cesó, Bogotá.

Durán Escalante, María Camila, (2005). *“La reforma política de 2003 y sus efectos: Un análisis de las elecciones a los concejos municipales en capitales departamentales”*, Pontificia Universidad Jav-

eriana, Bogotá, trabajo de grado.

Fernández, Francisco, (1994). *“La representatividad de los sistemas electorales”*, CUADERNOS CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica.

Franco Cuervo, Ana Beatriz y CLAVIJO ROMERO, Bibiana Andrea, (2007). *“Senado 2006: Impacto de la reforma político-electoral”*, Documento de investigación No 1, Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), Universidad del Rosario, Bogotá

García Sánchez, Miguel, (2006). *“La reforma electoral y su impacto en las elecciones locales del 2003: Un análisis de las elecciones del Concejo de Bogotá”*, en G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003*, Uniandes, Cesó, Bogotá.

Giraldo, Fernando, (2007). *“Consideraciones para una reforma electoral distrital: Elecciones 2006”*, Secretaría Distrital de Gobierno, Bogotá.

Giraldo, Fernando (Ed.), (2007). *“Colombia 2006: Elecciones*

en Bogotá, Suroccidente y Eje Cafetero”, Sello Editorial Javeriano, Cali.

Giraldo, Fernando y López, José Daniel, (2006). “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002-2006: Un estudio comparado desde la Reforma Política”, en *Colombia internacional*, Num. 64, Universidad de Los Andes, Bogotá.

Gutiérrez Sanín, Francisco, (2006). “Estrenando sistema de partidos”, *Análisis político*, Num. 57, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Holguín, Jimena, (2006). “La Reforma de 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano”, en G. Hoskin y M. García (comps.), “La reforma política de 2003”, Ceso, Universidad de los Andes, Bogotá.

Hoskin, Gary y García, Miguel (comps.), (2006). “La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?”, Ceso, Universidad de los Andes, Bogotá.

Hoyos Gómez, Diana, (2007). “La reforma política de 2003 y

su impacto sobre el sistema de partidos: Análisis de las elecciones a Congreso”, en D. Hoyos (ed.), *Entre la persistencia y el cambio: Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá.

Jaramillo de la Roche, Sebastián, (2008). “Reputación de partido o reputación personal: Los alcances de la reforma política de 2003 en el Concejo de Bogotá”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, trabajo de grado.

Llano, Hernando (2005). “El desafío de un proceso político y unas relaciones de poder pacíficas, legales y democráticas”, Ponencia presentada en taller del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 13 de Diciembre de 2005.

Losada, Rodrigo, (2007). “Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos en las elecciones de Congreso de 2006”, en R. Losada y P. Muñoz (comps.), *Las elecciones de 2006 en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

Medellín Torres, Pedro y Tarquino, Juan Carlos, (2007). “Elecciones parlamentarias 2006: Primeros rasgos del cambio en la política”, en R. Losada y P. Muñoz (comps.), *Las elecciones de 2006 en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Muñoz Yi, Patricia, (2006). “Ley de Bancadas, ¿una oportunidad para los partidos políticos? Análisis del comportamiento del Congreso elegido en 2006”, en R. Losada y P. Muñoz (coords.), *Las elecciones de 2006 en Colombia; Una mirada desde la reforma política de 2003*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

Nohlen, Dieter, (1998). “Sistemas electorales y de partidos”, Fondo de Cultura Económica, México.

Nohlen, Dieter, [199_]. “Criterios básicos para emprender una Reforma electoral”, Conferencia sobre procesos electorales, Lima.

Ossa, Juan Pablo, (2006). “El efecto de la Reforma Política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: El caso del Concejo de Bogotá”, en *Colombia Internacional*, Num. 64,

Universidad de Los Andes, Bogotá.

Quintana, María Fernanda y LLANO, Hernando (2008). “Elecciones en Cali y el Valle del Cauca: entre el travestismo político y el transfuguismo partidista”, en Revista Foro, Elecciones 2007: el nuevo mapa político, Fundación Foro por Colombia, Bogotá.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Botero, Felipe, (2006). “Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, en *Revista de ciencia política*, Santiago de Chile, Num. 26.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos, (2006). “Voto preferente y cohesión partidista: Entre el voto personal y el voto de partido”, en G. Hoskin y M. García (comps.), *La reforma política de 2003*, Uniandes, Ceso, Bogotá.

Sartori, Giovanni (1980) “Partidos y sistemas de partidos: marco teórico para un análisis”, Editorial Alianza, Madrid.

White, John Kenneth. “What is a political party”, en R. S. Katz y W. Crotty (eds.), *2006 Handbook of party politics* (Thousand Oaks, CA: Sage).

Enlaces de internet:

www.registraduría.gov.co.

www.elpais.com.co.

www.semana.com.

www.eltiempo.com.co.

www.diariooccidente.com.co.

La representación de intereses en el MERCOSUR: Un estudio de caso con implicancias teóricas

Luciana Gil*
lgil@unibo.edu.ar

Recibido: 25/11/2008

Aprobado evaluador interno: 10/12/2008

Aprobado evaluador externo: 7/05/2009

Resumen

El artículo resume los principales aspectos de una investigación dedicada al rol de los grupos de interés empresariales, con énfasis en aquellos industriales, y su relación con el gobierno argentino durante el período de transición hacia la unión aduanera (1991-1995) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuyos resultados se plasmaron en las excepciones establecidas a la unión aduanera por parte de Argentina. En primer lugar se exponen los principales elementos de los enfoques teóricos clásicos sobre los procesos de integración regional (neofuncionalismo e intergubernamentalismo), para mostrar las limitaciones que éstos presentan a la hora de estudiar el mencionado tema en el caso sudamericano. Luego se describen sintéticamente las principales observaciones obtenidas durante la investigación y, por último, se presentan sus conclusiones más importantes, de las que deriva la reivindicación de la política interna como elemento central a la hora de explicar características y dinámicas de los procesos de integración.

Palabras clave

Integración regional, MERCOSUR, grupos de interés, apertura comercial.

Abstract

This article summarizes the main aspects of a research dedicated to the role of the groups of business interests, with emphasis in those in the industry and their relationship with the Argentinean government during the transition period towards the Custom Union (1991-1995) of the South Common Market (MERCOSUR), whose results were applied to the exceptions established in the Custom Union by Argentina. In the first place, the main aspects of the classical theoretical concepts about the process of regional integration are explained (neo-functionalism or inter government) to show the limitations that these have when studying the topic mentioned above, in the south American case. Then, the main observations obtained during the research are very briefly described, and finally the most important conclusions are systematically presented, which the vindication of the internal political matters as a central fact when explaining the characteristics and dynamics of the integration process stems from.

Keywords

Regional integration, MERCOSUR, interest groups, commercial opening.

* Luciana Gil es Editora de OBREAL/EULARO Newsletter, Università degli Studi di Bologna con Representación en Buenos Aires. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y Master en Relaciones Internacionales, Università degli Studi di Bologna.

Introducción

Los enfoques teóricos sobre la integración regional desarrollados a partir de la experiencia europea pusieron distintos acentos en las dinámicas y los actores que formaban parte del novedoso proceso. Entre esos actores se encontraban los grupos de interés, a quienes se atribuían grados de importancia variados: mientras los análisis de tipo histórico los tomaban sólo como un dato secundario, ignorados como actores relevantes de un proceso más dependiente de la voluntad política de las élites de gobierno¹; el neofuncionalismo los vio como dinamizadores del proceso; y el intergubernamentalismo liberal como jugadores primordiales que, desde la arena doméstica de cada estado, influían en la formación de un “interés nacional” a partir del cual los gobiernos negociaban.

Por distintos motivos, cuando estos enfoques se utilizaron para analizar nuevas experiencias de integración en otras regiones del mundo, encontraron diversas limitaciones. En este trabajo se abordarán las limitaciones que mostró el “viejo debate” entre los enfoques clásicos (neofuncionalismo e intergubernamentalismo liberal)² relativas a la interpretación del rol de los grupos

de interés, tomando como referencia el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los supuestos de estos enfoques serán contrastados con los resultados de una investigación realizada sobre el rol de los grupos de interés empresariales, con énfasis en aquellos industriales, y su relación con el gobierno de Argentina durante los inicios del MERCOSUR. Esta investigación mostró que varios de aquellos supuestos (como la sociedad pluralista, la neutralidad del estado y la racionalidad instrumental) no coincidían con las observaciones realizadas acerca de las dinámicas políticas en Argentina, por lo menos, durante los primeros años del MERCOSUR.

Los contrastes observados entre aquellos enfoques y la mencionada investigación permitirán demostrar la necesidad de recurrir a otras herramientas analíticas para comprender las dinámicas políticas del proceso de integración sudamericano. Por eso, en este artículo se resumirán las principales observaciones y conclusiones de aquella investigación, que servirán como punto de partida para identificar elementos contribuyan a la creación de un marco analítico más completo para descubrir los problemas que enfrenta la representación de inter-

eses tanto en Argentina como en el MERCOSUR, sugiriendo algunas reflexiones sobre las perspectivas de institucionalización del proceso de integración y sobre la necesidad de volver a la política interna para comprender las dinámicas regionales.

1. Los grupos de interés en los enfoques sobre integración regional

Como se señaló anteriormente, para comprender las limitaciones que los enfoques más clásicos enfrentan a la hora de explicar el rol de los grupos de interés en el proceso de integración del MERCOSUR, partiremos de una breve exposición acerca de los principales presupuestos del “viejo debate” entre neofuncionalismo e intergubernamentalismo.

El enfoque **neofuncionalista** planteado por Ernst B. Haas se basaba en su idea sobre el estudio de las relaciones internacionales: para él, era necesario estudiar los factores dinámicos para comprender el sistema internacional. Estos factores emergían dentro del estado, como propósitos y demandas que, a la vez, causaban conflicto entre los estados. Según Haas, para estudiar

las relaciones internacionales, era necesario entender qué buscaban los hombres (y los grupos de hombres) a través de la acción política y cómo esa acción determinaba un cierto patrón en las relaciones internacionales³. Trasladando esta perspectiva al estudio sobre la evolución de la Comunidad del Carbón y el Acero entre 1951 y 1957, Haas sentó las bases del neofuncionalismo, un enfoque que buscaba concentrarse en los aspectos dinámicos del proceso de integración. Para el autor, aunque la decisión de integración necesitaba un acto inicial basado en un compromiso ideológico por parte de las élites gubernamentales⁴, el motor de la integración se encontraba, luego, en la convergencia de objetivos económicos grabados en la vida burocrática, pluralista e industrial de la sociedad moderna⁵.

El avance del proceso de integración dependía de la percepción de los intereses y de la articulación de valores específicos por parte de los actores: asumiendo la base pluralista de la política, el neofuncionalismo focalizaba en los intereses y valores defendidos por los principales grupos involucrados en el proceso⁶. Una vez establecida una insti-

3. Haas, E. B., y Whiting, A. S. (1956) *Dynamics of international relations*, New York, McGraw-Hill, p. 21.

4. Haas, Ernst B. (1975) *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkley, Institute of International Studies, University of California, p. 13.

5. Haas, Ernst B. (1968) *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press (ed. orig. 1958), p. xix.

6. *Ibid.*

1. Ver, por ejemplo, Urwin (1995) y Mammarella y Cacace (2003).

2. Rosamond, Ben. (2000) *Theories of European Integration*, New York, Palgrave, p. 105.

tución central a nivel regional, los grupos interesados se organizarían al mismo nivel, atravesando las fronteras nacionales, para presionar a favor de una mayor integración si el cálculo que éstos realizaban sobre las ventajas del proceso resultaba positivo. El *spillover* es el concepto central del neofuncionalismo, que puede ser entendido desde una dimensión funcional y una política. La primera se relaciona a los efectos técnicos que la integración de un sector económico provoca en otros sectores; la segunda está vinculada al cambio en las expectativas de los actores sobre las instituciones nacionales y regionales, que motivaría, como se dijo, su organización a nivel regional.

La visión optimista que tenía el neofuncionalismo sobre la continua expansión de la integración decayó cuando Charles de Gaulle lanzó su ataque frontal a la Comunidad Económica Europea y generó la llamada “crisis de la silla vacía” en los años ‘60, bloqueando la continuidad del proceso. Este hecho puso en duda el *spillover* como efecto automático y mostró la dependencia que aún tenía la integración respecto de los líderes nacionales. El mismo Haas cambió su idea sobre la integración regional luego de estos sucesos, considerando que se lo de-

bía ver más como una conferencia intergubernamental permanente que como una estructura supranacional⁷.

Pero hacia fines de la década del ‘80 y principios de la siguiente, en un contexto optimista en el que se aprobó el Acta Única Europea (1986) y se acordó el objetivo del mercado común, nuevas versiones que retomaron la idea del *spillover* buscaron mejorar el antiguo enfoque, distinguiendo entre el avance en la integración de distintas áreas de políticas. En esta línea, Stone Sweet y Sandholtz desarrollaron lo que llamaban “teoría basada en la transacción” (*transaction based-theory*), según la cual el aumento en el nivel de transacciones en áreas como comercio, comunicaciones y viajes a través de las fronteras europeas generaba demandas para aumentar la regulación regional, profundizando de esta manera el proceso bajo la misma lógica del *spillover* neofuncionalista.

En su énfasis en el intercambio internacional en diversas áreas, Stone Sweet y Sandholtz realizaron también el rol de los grupos a nivel regional como actores demandantes de una mayor integración. Para estos autores, las medidas regionales eran acordes a los intereses tanto de aquellos individuos, firmas o gru-

pos que realizaban transacciones a través de las fronteras como de aquellos que sacaban ventajas de las reglas regionales (por sobre las nacionales) en ciertas áreas. Los autores observaban la creación de un “sociedad transnacional” formada por actores no gubernamentales que se organizaban a nivel regional y que podían gradualmente doblegar la resistencia de los gobiernos a delegar el control nacional de ciertas áreas⁸.

Antes, el **intergubernamentalismo** como enfoque sobre la integración regional había nacido a mediados de los años ‘60, y sus premisas fundamentales habían sido desarrolladas por Stanley Hoffmann. El autor rechazaba la noción de *spillover* como efecto automático que promovía la integración y retomaba las nociones realistas considerando que los estados eran los actores fundamentales de la política internacional y que, aún si la interdependencia económica había debilitado la autonomía del estado, la última palabra seguía siendo de los líderes nacionales⁹.

Hacia los años ‘90, Andrew Moravcsik retomó la noción inter-

gubernamental para comprender el proceso de integración, aunque orientado más bien a las “grandes negociaciones”. El autor devolvía a los estados un papel fundamental en aquel proceso, considerando que “la Comunidad Europea puede ser analizada como un régimen intergubernamental exitoso, diseñado para gestionar la interdependencia económica a través de la coordinación negociada de políticas”. Por eso, consideraba fundamental para el análisis partir de la comprensión de las preferencias y el poder de los estados miembros, marcando la diferencia con el neofuncionalismo: mientras aquél focalizaba en la autonomía de los funcionarios supranacionales, “el intergubernamentalismo liberal focaliza en la autonomía de los líderes nacionales”¹⁰.

Este enfoque combinaba la teoría liberal para explicar la formación del interés nacional con el análisis de las negociaciones interestatales para explicar la interacción de los estados a nivel regional. Así, el proceso de integración se explicaba en dos niveles: el nivel nacional, donde se definía el interés del estado, y el nivel regional,

8. Stone Sweet, Alec y Sandholtz, Wayne. (1998) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 2-13.

9. Hoffmann, Stanley. (1995) *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*, Oxford, Westview Press, p. 75.

10. Moravcsik, Andrew. (1993, diciembre) “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 4, pp. 474-491.

7. Haas, Ernst B. (1975), *Op.Cit.*, p. 6.

donde cada estado negociaba en base a aquél. Los grupos jugaban un rol importante en el primer nivel: de acuerdo a la teoría liberal (que, cabe recordar, implicaba la misma base pluralista utilizada por el neofuncionalismo), los principales actores que influenciaban la arena política nacional -y, como consecuencia, también las decisiones de política exterior- eran las asociaciones voluntarias con intereses autónomos, que articulaban los intereses. A partir de la competencia entre distintos intereses, el estado formaba un conjunto de objetivos nacionales que llevaba a la negociación entre estados a nivel regional. De esta manera, en la política interna, los grupos competían entre sí por la atención de las elites gubernamentales, que luego representaban hacia el exterior los intereses de algunos de ellos. En el segundo nivel, el regional, cada estado se consideraba un actor unitario que negociaba con otros y que llevarían a cabo la integración y su profundización siempre que su cálculo racional sobre los beneficios de ésta para las preferencias nacionales fuera positivo¹¹.

Más allá de las críticas que se han hecho a estos enfoques en relación a su capacidad de explicar el proceso de integración europea, son de destacar algunos supuestos que ambos comparten y que no parecen adecuados para el análisis del rol de los grupos de interés en el caso del MERCOSUR. A continuación nos concentraremos en dos de ellos.

En primer lugar, la **racionalidad instrumental** con la que estos enfoques explican el comportamiento tanto de los grupos de interés como de los gobiernos. Desde esta perspectiva, se considera que la acción es resultado de un cálculo racional que permite evaluar costos y beneficios, así como que los actores poseen la información perfecta para realizar ese cálculo, del cual sigue una acción coherente con los intereses de esos actores. El reduccionismo con el que se considera la racionalidad y la supuesta “objetividad” de aquellos intereses ha sufrido serias críticas¹². La teoría de la elección racional no brinda instrumentos suficientes para comprender el comportamiento de los grupos de interés (porque asume

que los actores conocen siempre sus propios intereses, algo que no siempre es verdad) ni de los gobiernos (pues no se podrían explicar, entonces, aquellas acciones gubernamentales que minan su propia legitimidad); estos actores normalmente no tienen información perfecta ni conocen el impacto de sus acciones, a la vez que otros elementos, como las ideas, influyen en la “construcción” de sus intereses¹³.

Aunque las motivaciones económicas de los intereses no se pueden negar, no está dicho que estas sean únicas ni que definan las acciones de los grupos. El análisis de las relaciones entre los grupos de interés y el gobierno argentino en los orígenes del MERCOSUR, por ejemplo, muestra que el contexto de una aguda crisis económica, seguida de reformas estructurales, matizaba la posición que, siguiendo un esquema racional, se prevería para cada fracción del sector privado, puesto que en un contexto de crisis, ante la perspectiva de inminentes reformas que podían tener efectos contradictorios, “ni siquiera los gerentes de las firmas son capaces de predecir

con acierto la capacidad de éstas para sobrevivir”¹⁴.

De hecho, durante el período de transición hacia la unión aduanera, las percepciones del sector privado argentino sobre los propios intereses estaban moldeadas tanto por su ubicación en la estructura económica como por los patrones tradicionales de sus relaciones con los gobiernos y por aquél contexto en el que las distintas reformas económicas simultáneas dificultaban el cálculo sobre sus beneficios y costos. La crisis económica, las ideas predominantes y la estrategia gubernamental fueron fundamentales para explicar el apoyo implícito y explícito del sector privado a aquellas reformas, en las cuales se enmarcaba el proceso de integración. Por eso, difícilmente se puedan explicar las acciones del sector privado en relación a la integración sin tener en cuenta otros elementos más que el simple cálculo racional.

En segundo lugar, el hecho de que estos enfoques se hayan desarrollado en países industriales avanzados probablemente hizo que se limitaran a asumir **sociedades pluralistas**, aunque ni siquiera todos los países

11. *Ibid.*, p. 490.

12. El enfoque de la “racionalidad en correspondencia”, por ejemplo, señala que la racionalidad concebida como un simple cálculo de maximización del interés “empobrece” el concepto mismo de naturaleza humana. Por un lado, la reflexión y las pasiones forman parte también de un razonamiento previo a una elección; por el otro, el interés mismo no es algo “objetivo”, sino que se construye en un contexto social determinado. Ver, por ejemplo, Pizzorno (1989).

13. Sikkink, K. (1991) *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, pp. 1-7 y 243.

14. Ross Schneider (2004). El caso más típico de estos efectos contradictorios es la liberalización comercial que, al someter a las empresas a una nueva competencia pero, a la vez, permitirles importar libremente insumos, maquinaria y tecnología para encargarla, produce cierta ambigüedad en la posición de apoyo o rechazo por parte de los responsables del sector privado.

Europeos estén clasificados como tales¹⁵. De hecho, la propia noción de “grupos de interés” remite a la perspectiva pluralista, según la cual un grupo de interés puede definirse de manera muy general como “cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas”¹⁶. La perspectiva pluralista, al considerar que los grupos pueden formarse espontánea y voluntariamente y competir entre sí para influenciar las decisiones de un gobierno, no tiene en cuenta que un gobierno puede tener sus propias prioridades y capacidad para influir en la competencia entre los grupos¹⁷.

Además, el pluralismo se concentra en el análisis de las asociaciones -entendidas como conjunto de grupos institucionalizados

o de subdivisiones dentro de ellos, cuya función es estabilizar las relaciones entre los individuos que los conforman- considerándolas como los grupos de mayor importancia política en una sociedad industrialmente avanzada¹⁸. Sin embargo, el análisis de los actores que participaron en las negociaciones relativas a la integración regional en el caso argentino mostró que no hubo una fuerte presencia institucional de las asociaciones representativas del sector privado; en cambio, sí la hubo en casos de empresas (y empresarios) particulares. Por lo tanto, fue necesario ampliar el estudio, que ya no se limitase a aquellas instituciones de representación formal del sector privado, sino que observase también la acción de firmas particulares e inclusive las relaciones personales de ciertos empresarios con funcionarios de gobierno, dado que todas estas conexiones afectaban la modalidad de mediación de los intereses en el

país y sus resultados en materia de integración regional.

A partir de estas consideraciones, e intentando superar las limitaciones mencionadas, a continuación se expondrán las principales observaciones obtenidas durante la investigación sobre el rol de los grupos de interés y su relación con el gobierno durante el período de transición hacia la unión aduanera del MERCOSUR.

2. El sector privado argentino en los orígenes de la integración

Ante el inminente proceso de integración que, con antecedentes que no se abordarán aquí, se iniciaba a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991, en cada país las posiciones de las distintas fracciones del sector privado, el comportamiento de las asociaciones patronales, empresas y empresarios, así como sus relaciones con los gobiernos, se revelaron de distintas maneras. Por eso, en esta investigación se intentó concentrar el análisis en una serie de elementos económicos y políticos que, luego, pudiesen ser analizados, a los efectos comparativos, en otros países.

Estos elementos fueron observados de dos maneras: por un

lado, con una perspectiva histórica, que permitió identificar ciertas continuidades a lo largo del tiempo, que se erigieron como características tradicionales de las relaciones entre el sector privado y el gobierno; por el otro, focalizando en el mencionado período de transición hacia la unión aduanera (1991-1995), cuya observación permitió relacionar aquellas características tradicionales con el contexto de reformas estructurales en el que se insertó el proceso de integración, y en el que se hacía más visible juego de presiones y negociaciones (normalmente “en las sombras”, algo que suele dificultar la investigación empírica).

En el **campo económico**, el análisis histórico de las principales características de la **estructura productiva** mostró la centralidad que mantuvo el sector agropecuario en Argentina, el estrecho vínculo de algunas industrias con la promoción estatal y/o con actores externos, y sus posiciones respecto de determinadas políticas.

En el caso del sector industrial, varios autores han apuntado, a lo largo del tiempo, a la heterogeneidad de la estructura productiva para explicar la histórica fragmentación de su organización política¹⁹. Suman otros factores explicativos

15. Crouch, Colin. (1996) *Relazioni industriali nella storia politica europea*, Ediesse.

16. Así fue como los definió Truman (1960), p. 33-34. El autor llama “actitudes compartidas” a los hábitos comunes que surgen de la interacción en grupo. Son actitudes de este tipo las que, cuando se desarrollan respecto de algo que necesitan o desean, caracterizan a los “grupos de interés”.

17. El intergubernalismo liberal, aún en su reivindicación del papel de los gobiernos en las negociaciones regionales, no brinda ningún elemento más que la premisa pluralista para analizar el proceso político interno que lleva a la definición de las preferencias que el gobierno presenta a la negociación internacional. Considera al estado como un espacio neutral que representa determinados intereses “vencedores” de la competencia pluralista, no permite comprender por qué un gobierno defiende unos u otros intereses ante determinada negociación (ver, por ejemplo, Moravcsik, 2000), ni considera la posibilidad de que el mismo gobierno sea quien utiliza a determinados grupos para consolidar su postura en una negociación (estrategia que destaca Putnam (1996) en sus modelo de los juegos de doble nivel).

18. Truman (1960), p. 40-43.

19. Alberti, G., Golbert, L. y Acuña, C. (1984, diciembre) “Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina”, *Boletín Informativo Techint*, núm. 235, Buenos Aires.

como la escasa integración, capacidad de acumulación y competitividad frente al exterior, así como la dependencia tecnológica del sector; pero refieren especialmente a dicha heterogeneidad para explicar el juego de presiones contradictorias que se produce sobre las decisiones de política exterior del estado, en especial sobre la política comercial: dado que cada productor industrial busca bajos aranceles de los insumos que necesita importar pero altos aranceles para su propio producto, se produce un cruce de intereses dentro del mismo sector que complica su organización política, tanto para rechazar como para respaldar determinadas decisiones de política exterior (Alberti *et al.*). Sin embargo, y en línea con las mencionadas críticas a la racionalidad instrumental, aquel cruce de intereses no es una característica exclusiva de la estructura económica argentina, por lo que era incluir en el análisis otros elementos (esta vez, políticos) para explicar las dificultades de representación del sector industrial.

Los **elementos políticos** que fueron observados de manera reiterada en el tiempo y que se consideraba constituyeron ciertos patrones constantes en la relación entre el gobierno y el sector privado fueron:

- el **estrecho contacto** de las dos principales asociaciones (creadas por una elite que concentraba, hacia fines del siglo XIX, el poder económico y político) con los gobiernos y la afinidad entre aquellas, que en muchos casos compartían los mismos miembros;
- en relación al primer elemento, la **debilidad institucional** de la principal asociación industrial, la Unión Industrial Argentina (UIA), en comparación con la fuerza de ciertos grupos o empresas, que dificultaba la articulación de los diversos intereses y la representación de las empresas o sectores más débiles ante intereses heterogéneos;
- el formato de **gobierno presidencial**, que contribuía a explicar las acciones del sector privado dirigidas al poder ejecutivo, e inclusive al mismo presidente, en lugar de apuntadas a organismos intermedios de representación, como las asociaciones o los partidos políticos;

O'Donnell, Guillermo (1977, enero-marzo) "Estado y alianza en la Argentina, 1956-76", en *Desarrollo Económico*, núm. 64.

- la **cultura política movimientista**, que explicaba, entre otras cosas, la preferencia por los contactos particulares en lugar de un intercambio institucionalizado²⁰;
 - la **informalidad** y la **debilidad institucional de los partidos políticos** en tanto mediadores de intereses entre empresarios y gobiernos, que también favoreció los contactos directos mencionados;
- Éstos fueron patrones constantes que se reiterarían también hacia fines del siglo XX; para comprender sus efectos sobre las dinámicas políticas de los primeros años del MERCOSUR es necesario recordar que estos elementos históricos se combinaron con el mencionado contexto de reformas estructurales, que consistieron fundamentalmente en

un conjunto de políticas orientadas a la privatización de empresas públicas, la apertura unilateral comercial y de capitales y la desregulación de los mercados.

En este marco, los compromisos regionales y multilaterales fueron instrumentos para la consolidación de reformas aplicadas unilateralmente²¹. Argentina, bajo la presidencia de Carlos S. Menem, y Brasil, bajo la presidencia de Fernando Collor de Mello, suscribieron el Acta de Buenos Aires (julio de 1990) y el Acuerdo de Complementación Económica N°14 en el marco de ALADI (diciembre del mismo año)²², que dieron las bases instrumentales para el proceso de integración que inauguraría el Tratado de Asunción. Este Tratado fue firmado en 1991 por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con el objetivo de formar un Mercado Común para 1995

20. La cultura política movimientista se define como aquella caracterizada por la presencia de un liderazgo carismático que provee identidad y unidad a un movimiento; el sentimiento de solidaridad vertical y horizontal que reduce las diferencias de intereses a su interior y exalta la lealtad por una causa común; y una permanente tensión y antagonismo con quienes están fuera del movimiento, señalados como "enemigos", que refuerzan la unidad a su interior. Suele destacarse su contribución a formas no democráticas y plebiscitarias de gobierno, así como la aspiración de sus líderes al control completo y permanente del aparato estatal. Esta cultura política es por naturaleza anti-institucional, dado que la legitimidad descansa en el líder y no en su cargo ni en las reglas; y la relación directa del líder con la sociedad pasa por alto cualquier marco institucional del sistema político (Alberti, 1991). Esto tiene consecuencias negativas para el sistema político, ya que es ampliamente aceptado el hecho de que ante instituciones débiles la presión de los grupos puede hacerse más eficaz.

21. Bouzas, R. y Ffrench-Davis, R. (2005, octubre-diciembre) "Globalización y políticas nacionales: cerrando el círculo?", *Desarrollo Económico*, vol. 45, núm. 179, p. 328.

22. Funcionarios contemporáneos confirman la participación del sector privado en las negociaciones del ACE 14.

que implicaría: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias; un arancel externo común y una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras; el compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes²³. Para alcanzar estos objetivos, preveía un programa de desgravación progresivo, lineal y automático de la mayoría de productos, contemplando excepciones permitidas en acuerdos anteriores²⁴, pero apuntando a su gradual reducción.

El Tratado de Asunción preveía una estructura institucional básica formada por el Consejo de Mercado Común que tomaría las de-

cisiones y daría la dirección política (integrado por ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los estados partes, con presidencia rotativa) y un Grupo de Mercado Común como órgano ejecutivo (constituido por miembros de los ministerios de Relaciones Exteriores; de Economía y de bancos centrales), que podría crear Subgrupos de Trabajo y que podría “convocar, cuando así lo juzgue conveniente, a representantes de otros organismos de la Administración Pública y del Sector Privado”.²⁵ Por último, el Grupo contaría con una Secretaría Administrativa con sede en Montevideo.

El principal aspecto de la integración regional –aquél que por entonces movilizaba al sector privado en general, y al sector industrial en particular– era la liberalización comercial intraregional que se daba de manera paralela a la liberalización comercial unilateral. Las posiciones de los grupos de interés empresariales en relación al MERCOSUR variaron de acuerdo al sector, el tamaño de las empresas y las expectativas acerca de las reformas; pero la evolución, las decisiones y

los resultados obtenidos a partir de estas posiciones estuvieron influenciadas también por las relaciones que tuviesen con el gobierno que estaba llevando a cabo las reformas y, en su marco, el proceso de integración regional. Para simplificar el esquema de estas posiciones, aún a riesgo de cierta generalización (puesto que en todos los casos había excepciones), se puede decir que mientras el sector agropecuario apoyaba la liberalización comercial en general, el sector industrial se mostraba más heterogéneo:

- El sector agroindustrial apoyaba el proceso de reformas y, en su marco, la integración regional, pero no los promovía activamente. En informes y comunicados de la época se observa que este sector tenía otras prioridades que lo movilizaban, como los altos impuestos o el bajo tipo de cambio²⁶;

- Las grandes industrias y grupos económicos (tanto multinacionales como locales) no veían con buenos ojos la apertura comercial, pero sí apoyaban el proceso de reformas estructurales. Entre ellos, aquellos

con más cercanía a ciertos funcionarios de gobierno, e influencia sobre ellos, encontraron distintas maneras de beneficiarse del proceso de reformas (por ejemplo, participando en las privatizaciones) o de limitar el impacto de la liberalización comercial a través de excepciones para sus productos;

- Las pequeñas y medianas empresas también se oponían a la apertura comercial, básicamente por temor a la competencia y a no poder adaptarse en términos de competitividad.

Esta heterogeneidad hacía difícil para la UIA ejercer la representación de los intereses de todos los sectores. La asociación optó por una estrategia ambigua, en la cual, respondiendo a ciertos intereses, apoyaba el proceso de reformas en su conjunto pero, paralelamente, intentando representar a las posiciones contrarias a la apertura comercial, expresaba ciertas reservas. La estrategia gubernamental aprovechó esta debilidad para avanzar en su objetivo (que era la consolidación de los reformas y, en lo que aquí concierne, el inicio veloz de la in-

23. Tratado de Asunción, art. 1.

24. El ACE 14 firmado en 1990 permitía a los países exceptuar hasta 300 bienes “sensibles” de la dinámica de desgravación progresiva. Los productos exceptuados por Argentina fueron toda la gama de azúcares, varias de café, de productos de siderurgia, aparatos de audio, video y radiotelefonía, textiles, papeles y calzados. ACE 14, Anexo III.

25. Tratado de Asunción, Op.Cit., art. 14.

26. Cabe recordar que Argentina mantuvo un tipo de cambio fijo de un peso argentino igual a un dólar desde 1991 hasta 2001.

tegración regional²⁷). La estrategia consistió, así, en evitar la formación de una coalición fuerte que se opusiera a la apertura.

Para eso, el gobierno negoció ciertas compensaciones para los grupos más influyentes mientras que, para todos los demás, continuó aplicando la liberalización comercial. El discurso y la práctica gubernamental acentuaba que los reclamos de las asociaciones no serían atendidos; sin embargo, informalmente había excepciones en las que sí se atendían reclamos particulares de sectores y empresas. Esto desincentivó la representación articulada de los intereses del sector industrial e incentivó la perspectiva de los arreglos particulares.

Las demandas individuales atendidas se tradujeron en decisiones relativas a la implementación del proceso de integración regional, como fueron las investigaciones *antidumping*, excepciones al Arancel Externo Común (AEC) e inclusiones en el “Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera” aprobado en 1994. Este régimen incluía una

lista de productos cuyos aranceles se reducirían gradualmente a partir de 1995, año en el que el resto de los productos ya se comerciarían dentro de la región con arancel 0%.

Si bien el recurso a estos mecanismos era una forma legal de canalizar las demandas, la resolución de las solicitudes de investigaciones *antidumping* y salvaguardias, así como la efectiva incorporación de ciertos productos en las listas exceptuadas de la liberalización comercial, dependía del poder de *lobby* de cada empresa o sector²⁸. En estas dinámicas, por supuesto, los sectores afectados más débiles no encontraron canales institucionalizados por medio de los cuales transmitir sus posiciones y preocupaciones sobre las negociaciones de política exterior, mientras que los mejor posicionados y con mayor poder de *lobby* consiguieron excepciones o compensaron los efectos negativos de la apertura a través de mecanismos particulares.

A modo ilustrativo, los siguientes gráficos muestran los sectores que lograron beneficios a través de los mencionados mecanismos²⁹.

Cuadro 1.
Productos con mayor presencia en el Régimen de Adecuación

Descripción	Nº de posiciones
Hierro y acero	123
Prendas de vestir y accesorios	43
Papel y cartón	24
Calzados	17

Fuente: Elaboración propia en base a Lucángeli (1998) y Anexo de la Decisión 24/94 del Consejo del Mercado Común.

Cuadro 2.
Importaciones investigadas por dumping y por subvenciones, clasificadas por sectores industriales (en dólares y porcentajes)

Sector	1992	%	1993	%
· Productos manuf. de metales, equipos y maquinarias	12.483.977	13,8	72.943.290	58,9
· Productos de la industria siderúrgica	58.103.893	64,1	37.686.472	30,6
· Industria textil y cueros	3.511.374	3,9	11.646.719	9,4
· Productos químicos	9.297.989	10,3	925.253	0,7
· Alimentos	---	---	499.946	0,4
· Pasta de papel y celulosa	4.199.784	4,6	---	---
· Maderas	2.349.166	2,6	---	---
· Varios	698.339	0,8	---	---

Fuente: Comisión de Comercio Exterior, Informe anual, 1994, p.83.

Cuadro 3.
Algunos sectores protegidos por la lista de excepciones al arancel externo común

Descripción	Nº de posiciones
Productos químicos orgánicos e inorgánicos	70
Hierro y acero	37
Manufacturas de metales	17
Calzado	17
Papel y cartón	10

Fuente: Elaboración propia en base a Lucángeli (1998) y Anexo de la Decisión 24/94 del Consejo del Mercado Común.

27. Se puede decir que se trataba de una integración veloz si se tiene en cuenta que en cuatro años (1991-1995) se redujo la mayoría de los aranceles a cero para el comercio intrarregional.

28. Sobre el espacio que dejan las investigaciones antidumping al poder discrecional, ver Delgado (1997).

29. La investigación realizada señala que en todos estos sectores se identificaban empresas con vínculos históricos con los gobiernos, grupos económicos que participaban en el proceso de privatizaciones y/o entidades que, más tarde, fueron objeto de denuncias de corrupción. Ver Gil, sección “Una aproximación por sectores”. Aunque no formaban parte de estas listas, cabe recordar otros dos sectores con fuerte influencia cuyos bienes quedaron exentos de la liberalización comercial intrarregional en aquél entonces, que fueron el automotriz y el del azúcar. Ambos mantienen hasta hoy en día tratamientos especiales.

Las dinámicas políticas que llevaron a estos resultados podían explicarse a partir de la combinación de los elementos observados en el análisis histórico de las relaciones entre el sector privado y los sucesivos gobiernos: tanto los **estrechos contactos** entre algunos sectores industriales y el gobierno como la **debilidad institucional de la UIA** —en la que se puede diferenciar un “centro dinámico”, con fácil acceso a funcionarios políticos, y una “periferia” débil, con dificultades a la hora de hacer llegar sus demandas al gobierno³⁰— desfavorecían la articulación de intereses necesaria para que existiese una representación institucional eficaz.

El proceso de reformas tenía una doble implicancia para el estado: si por un lado se buscaba reducir su papel (“liberando” el mercado), por el otro sólo un estado fuerte podía llevarlas a cabo para imponerse sobre los sectores perjudicados. El **régimen presidencial** favoreció la concentración de las decisiones en el poder ejecutivo, que contaba con poderes de emergencia y facultades legislativas (en especial, los decretos, el poder de

veto y la iniciativa legislativa) y tomaba las decisiones relativas a la apertura comercial³¹, elemento que ayudaba a comprender que los reclamos se dirigieran a los funcionarios del poder ejecutivo, ministros y al mismo presidente.

Tal como había sucedido históricamente, la **debilidad de los partidos políticos** se tradujo, en los inicios de la integración, en un limitadísimo rol como intermediarios entre el gobierno y la sociedad (en el caso que interesa aquí, los empresarios). De hecho, fue un período caracterizado por la debilidad de la oposición y por una clara cooptación de las bases tradicionales del partido peronista (fundamentalmente sindicatos). La informalidad del partido justicialista³² y la **cultura política “movimientista”** facilitaron esta cooptación, fundamental para comprender la desmovilización de sus propias bases ante políticas opuestas a las que tradicionalmente había recurrido. Esta cultura política, a contramano de los supuestos pluralistas sobre la centralidad de las asociaciones, explicó la preferencia por los contactos directos, la concentración de las decisiones (si-

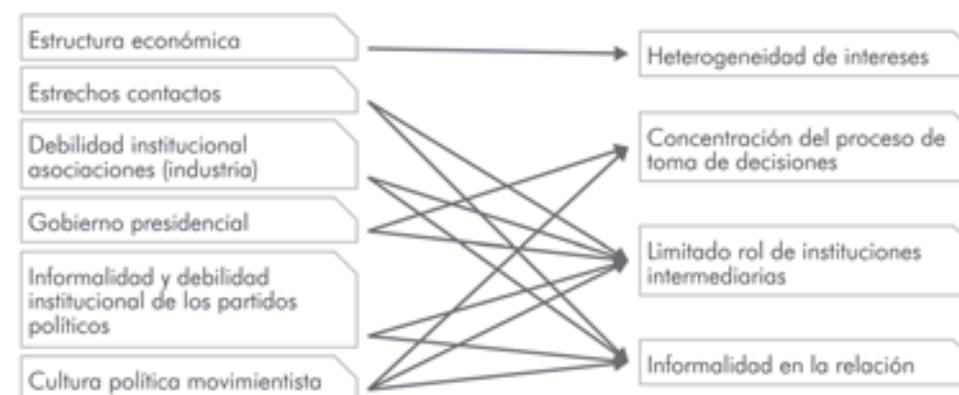
guiendo su tradicional invocación del “líder”) y el manejo informal y discrecional de las compensaciones a ciertos sectores.

Puede decirse, entonces, que mientras los elementos económicos (básicamente las características de la estructura productiva mencionadas al inicio) pueden identificarse como aquellos que explicaban la heterogeneidad de los intereses, fueron elementos políticos los que permitían explicar las dinámicas que hacían a las relaciones de los grupos de interés empresariales, en particular industriales, con el gobierno menemista en el contexto de reformas, que se llevaron a cabo:

- con un alto grado de concentración de las decisiones;
- con un reducido papel de instituciones intermediarias como partidos o asociaciones representativas del sector privado;
- con contactos directos e informales entre ciertos grupos y funcionarios.

Fueron éstas las dinámicas que dieron lugar a la asignación discrecional e individual de las mencionadas excepciones a la unión aduanera prevista por el proceso de integración para 1995.

Cuadro 4.
Elementos de análisis y sus implicancias en la relación grupos de interés/gobierno:



30. Mellado, p. 66.

31. En el ámbito regional, el decreto 101/85 había delegado en los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores la facultad de poner en vigencia los acuerdos alcanzados en el marco de la ALADI; el posterior decreto 415/31 cita las demoras que las resoluciones ministeriales conjuntas habían implicado, por lo cual se pasaba dicha responsabilidad a la subsecretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía.

32. Sobre las características que hacen a la informalidad del partido justicialista, ver Freidenberg y Levitsky.

Conclusiones

La revisión teórica inicial mostró que los enfoques tradicionales, concentrados en explicar los mecanismos a través de los cuales el proceso de integración podía profundizarse o estancarse, no prestaban atención a los procesos políticos internos que acompañan a las políticas exteriores, como aquellas relativas a la integración regional. Cuando lo hacían, recurrían a supuestos limitados como la racionalidad instrumental y la concepción pluralista de la sociedad, por lo que no brindaban herramientas analíticas suficientes para analizar el caso del MERCOSUR.

Por su lado, la bibliografía existente sobre la representación de los intereses en el MERCOSUR suele limitarse a la observación de los espacios que se fueron creando en el ámbito regional para que distintos sectores de la así llamada "sociedad civil" pudieran expresarse. Pero en este proceso de integración, de naturaleza intergubernamental, no se encuentran aún instituciones supranacionales ni redes regionales de representación de intereses desarrolladas, por lo cual el campo de análisis, si se mantiene en el nivel regional, es muy limitado. Y esto no significa que no existan grupos de interés con una fuerte influencia en las decisiones relativas al proceso, sino que, aún hoy, su influencia se

dirige a los gobiernos nacionales y, por lo tanto, su accionar se concentra en el nivel interno. Por eso, en un proceso de integración regional de esta naturaleza, donde las decisiones se toman en un cuerpo intergubernamental por consenso (Consejo del Mercado Común), analizar las dinámicas políticas internas en cada uno de sus estados miembros se torna un punto de partida inevitable para comprender las dinámicas regionales.

En el caso estudiado, la manera en que se implementaron las reformas estructurales y la integración regional mostró una tendencia hacia la fragmentación más que hacia la articulación de los intereses, generada por la asignación de excepciones y beneficios de manera discrecional a empresas o sectores particulares. El hecho de que éstos fuesen repartidos siguiendo un criterio relacionado a los contactos personales entre empresarios y funcionarios de gobierno pone en duda la capacidad del sistema político no sólo de reconciliar los intereses, sino también de hacerlo a través de mecanismos formales e imparciales. Como consecuencia de esta incapacidad, los sectores más débiles, por supuesto, no encontraron canales institucionales a través de los cuales expresar su insatisfacción y preocupaciones sobre las negociaciones relacionadas a la

apertura comercial y la integración regional.

Una de las conclusiones que emergieron de esta investigación tuvo que ver con las consecuencias de estas dinámicas durante los primeros años de la integración regional para el futuro del proceso. Si bien la estrategia de responder a demandas particulares fue eficaz para evitar la formación de una coalición fuerte que obstaculizara el proceso, fue todo lo contrario a un incentivo para una representación articulada de los intereses que permitiera a los grupos plantearse el proceso de integración desde una perspectiva estratégica (y ya no táctica, de corto plazo). Tampoco ayudó a que se aceptaran de manera generalizada las nuevas reglas que el proceso implicaba: la idea de exigir excepciones a esas reglas siguió presente a lo largo del tiempo en los reclamos particulares de los diversos sectores que se veían afectados negativamente y continúan hasta hoy, siguiendo el patrón tradicional, apuntando sus reclamos directamente al poder ejecutivo cada vez que encuentran oportunidad de hacerlo.

Además, aquellas dinámicas fortalecieron la idea de que se trataba de un proceso moldeado por gobiernos y grandes grupos de interés, ninguno de ellos interesado en desarrollar la representación de un espectro más amplio de intereses.

En el nivel regional, la representación de los intereses podría estar sufriendo las mismas limitaciones observadas en el nivel nacional. Durante los primeros años del MERCOSUR, los Subgrupos de Trabajo eran el único ámbito de participación formal de los empresarios en las instituciones regionales; a ellos se les reconocía poseer conocimientos técnicos con los que el estado no contaba³³. Dado que el Tratado de Asunción preveía también acuerdos sectoriales, desde 1992 cuarenta y un organizaciones sectoriales comenzaron a reunirse. En un primer momento los gobiernos incentivaron estas reuniones (marco en el que se firmó un acuerdo metalúrgico) pero fueron suspendidas luego por considerarse que obstaculizaban la liberalización³⁴. En 1993 se creó el Consejo Industrial del MERCOSUR, integrado

33. Mellado, Noemí (comp.), (2006) Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur, Edulp, p. 50.

34. De hecho, el acuerdo metalúrgico se permitió sólo de manera bilateral durante el período de transición (hasta 1994) y no a nivel MERCOSUR. Respecto de ellas, el representante de la Unión Industrial de Córdoba (perteneciente a la UIA), Gerardo Juárez, señaló que "muchos de los empresarios presentes" eran portavoces más "de sus propios intereses que de los pertenecientes a la totalidad de las empresas de su organización". Klein, Wolfram. (2000) El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración, Nueva Sociedad. P. 188.

por organizaciones industriales de los cuatro países³⁵. Este formato llévaba inevitablemente a la transferencia al nuevo ámbito de las mismas limitaciones en cuanto capacidad de representación que las asociaciones mostraban en el plano interno; el Consejo no logró constituirse en un buen articulador de las posiciones de los empresarios de diversos países y la acción de las organizaciones empresariales siguió priorizando la presión sobre los respectivos gobiernos nacionales más que sobre estos nacientes foros regionales³⁶.

Más tarde se creó un nuevo espacio de representación: el Foro Económico y Social. Su primera reunión se llevó a cabo en 1996 y, desde entonces, cada vez más actores de distinta naturaleza han participado en el Foro. Sin embargo, su organización mantiene la diferenciación según nacionalidad (está constituido por cuatro secciones nacionales) y posee sólo poder consultivo. Tal como describe Botto, pese

a las nuevas iniciativas para crear espacios de participación directa de sectores organizados, entre ellos, empresarios y trabajadores, la “representación terminó encapsulando a los sectores con mayor poder de lobby, en perjuicio de la ciudadanía” y que “dificulta la perspectiva regional en sus propuestas”³⁷.

El fortalecimiento de las instituciones regionales es un elemento que siempre está presente en la bibliografía sobre el MERCOSUR como una de las principales necesidades para el futuro desarrollo de proceso de integración³⁸. Sin embargo, las dinámicas observadas permiten retroceder un nivel y reflexionar acerca la situación de las instituciones en el ámbito interno. Si bien este trabajo se limitó al caso argentino, amplia bibliografía señala que, si bien la ola de democratización en Sudamérica a fines del siglo XX asignó un rol importante a la institucionalización, aún queda mucho trabajo por hacer, puesto que también el compromiso de los distin-

tos gobiernos con las reformas neoliberales hizo que éstos se abocaran a debilitar a la oposición y a concentrar el proceso de toma de decisiones más que a construir coaliciones positivas. En este sentido, las organizaciones intermedias fueron debilitadas y divididas más que reformadas³⁹.

Esto lleva a reflexionar, entonces, sobre la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales como un paso previo al -y en pos del- mencionado fortalecimiento de las instituciones regionales. Un estudio reciente señala que, dados los patrones informales de representación y el poder de lobby desarrollado por algunos grupos en el ámbito interno, ni gobiernos ni empresarios estarían interesados en verdaderas instituciones regionales⁴⁰. En este sentido, avanzar en el análisis de las debilidades y desafíos de la representación de intereses tanto en el ámbito nacional como regional es de vital importancia para encontrar maneras de superar la reducida credibilidad de las instituciones nacionales y, luego, construir instituciones sólidas en el ámbito regional.

Bibliografía

Acuña, Carlos. (1995), *La burguesía como actor político*, Tesis

de doctorado, University of Chicago.

Acuña, C. y Smith, W. (1996, abril-junio) “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 141.

Alberti, Giorgio (1991) “Democracy by default, economic crisis, movimientismo and social anomie”, Bologna, CESPAL.

Alberti, G., Golbert, L. y Acuña, C. (1984, diciembre) “Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina”, *Boletín Informativo Techint*, núm. 235, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel. (2002, 1º de julio-15 de agosto) “Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado”, *Realidad Económica*, No.189, IADE.

Basualdo, Eduardo M. (2002) *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Universidad Nacional de Quilmes, 3ª ed.

Baumgartner, F. y Leech, B.L. (1998) *Basic Interests: The importance of Groups in Poli-*

39. Ver Wanderley, Weyland y Palermo y Novaro.

40. Olivera en Mellado, Noemí (comp.), (2006). Op.Cit., p. 51.

35. Unión Industrial Argentina, Confederação Nacional da Indústria, Cámara de Industria de Uruguay y Unión Industrial Paraguaya. Ya antes se había creado un foro de discusión entre la UIA y la Confederação Nacional da Indústria (CNI) brasileña a mitad de 1991. Recién a fines de ese año, la Cámara de Industria de Uruguay y la Unión Industrial de Paraguay intentaron unirse al dúo, a partir de lo cual se crearía el Consejo. Las reuniones se convertirían en regulares recién hacia 1994.

36. Klein, Wolfram. (2000). Op.Cit., pp. 178-179. De hecho, el Consejo nunca adquiriría un funcionamiento pleno. Félix Peña, “Los grandes objetivos del MERCOSUR: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común”, Presentación al Seminario: “15 Anos de Mercosul: avaliação e perspectivas”, Fundação Memorial Da América Latina, São Paulo, 27 y 28 de marzo de 2006.

37. Botto, Mercedes. (2006) “Gobernancia regional: Notas para un análisis sobre el MERCOSUR”, en Revista Estudios, n. 18, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, p. 6.

38. Ver, sólo como algunos ejemplos, Cimadamore, Klein, Mellado y Pena y Rozemberg.

- tics and in Political Science*, Princeton, Princeton University Press.
- Bisang, R., Burachik, G. y Katz, J. (eds.), (1995) *Hacia un nuevo modelo de organización industrial*, Buenos Aires, Alianza Editorial, ECLAC and United Nations University Press.
- Bezchinsky, G., Castellana, F. y Hirst, M. (1994, mayo) "A reação do empresariado argentino diante da formação do Mercosul", Discussion Paper No. 337, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Bianchi, Á. (2001, junio) "Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais", *Revista de Sociologia Política*, Curitiba.
- Botto, Mercedes. (2006) "Gobernanza regional: Notas para un análisis sobre el MERCOSUR", en *Revista Estudios*, n. 18, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bouzas, R. y Ffrench-Davis, R. (2005, octubre-diciembre) "Globalización y políticas nacionales: cerrando el círculo?", *Desarrollo Económico*, vol. 45, núm. 179.
- Bouzas, R. (1993, abril-junio) "Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los 90", *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm.129.
- Brou, D. y Ruta, M. (2006, julio) "Special interests and the gains from political integration", *Economics and politics*, vol. 18.
- Campbell, J. (1999) *Entre la realidad y la utopía*, Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano.
- Canitrot, Adolfo (1980, enero-marzo 1980) "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico*, vol. 19, núm. 76, pp. 453-475.
- Canuto, Rabelo y Silveira. (1997, septiembre-diciembre) "Aber-tura e grupos economicos na industria brasileira", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, núm..92.
- Cimadamore, Alberto. (2004) "Gobernabilidad y niveles de análisis en proceso de integración del Mercosur", en Sierra y Alvarado (eds.), *Gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR*, UNESCO/CLACSO.
- Cason, Jeffrey. (2000, Spring) "On the road to southern cone economic integration", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.
- Chaloult, Ives y Hillcoat, Guillermo. (1997) "MERCOSUR e Comércio Agropecuario", Documento de trabajo 2, INTAL.
- Christiansen, Thomas, Knud E. Jorgensen y Antje Wiener. (2001) *The Social Construction of Europe*, London: SAGE.
- Contreras Osorio, R. (2006, septiembre-octubre) "Los principios del modelo neoconservador de gobernabilidad aplicado en América Latina durante los 90", en *Nueva Sociedad*, No. 205.
- Corbey, D. (1995, Spring) "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration" en *International Organization*, vol. 49, núm. 2, pp. 253-284.
- Crouch, Colin. (1996) *Relazioni industriali nella storia politica europea*, Ediesse.
- _____ (2005) *Post-democrazia*, Roma-Bari, Editori Laterza.
- De Almeida, P. R. (2002) *MERCOSUR em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil*, INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgação 14.
- De Palomino, Mirta L. (1988) *Tradicón y poder: la Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*, CISEA.
- Delgado, Ricardo. (1997, octubre-diciembre) "Regulación antidumping: un análisis del caso argentino en los años '90", *Boletín Informativo Techint*, 292.
- Drosdoff, Daniel. (1972) *El gobierno de las vacas (1933-1956)*, Ediciones La Bastilla.
- Easton, David. (2001) *L'analisi della struttura politica*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.
- Easton, David. (1963) *Il sistema político*, Ediz. di Comunità, Milano.
- Endoh, M. (2006) "Quality of governance and the formation of preferential trade agreements", *Review of International Economics*, 14 (5).
- Etchemendy, Sebastián. (2001, enero-marzo) "Construyendo coaliciones reformistas: la política de compensaciones en el camino argentino a la liberalización económica", en *Desarrollo Económico*, vol. 40, núm.160.
- Fisichella, Domenico. (1972) *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino.

- Formisano, Ronald P. (2001, Winter) "The Concept of Political Culture", en *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 31, núm. 3, pp. 393-426.
- Fracchia, Eduardo Luis. (2002, septiembre) "Factores determinantes de la respuesta estratégica de los grupos económicos argentinos ante el shock competitivo de la década del noventa", Tesis de doctorado, IESE, Universidad de Navarra.
- Freidenberg, F. y Levitsky, S. (2007, enero-marzo) "Organización informal de los partidos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184.
- Gourevitch, Peter. (1996) "La 'segunda imagen' invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas", en *Zona Abierta*, núm. 74.
- Gerchunoff P. y Torre, J.C. (1996, octubre-diciembre) "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm.143.
- Gil, Luciana. (2007) "Las dinámicas políticas en la integración regional: el rol del sector privado argentino en los orígenes del Mercosur", Tesis de Maestría, Università di Bologna, Representación en Buenos Aires.
- Grandi, Jorge. (1998, septiembre-diciembre) "Déficit democrático y social en los procesos de integración", *Integración y Comercio*, N°6, INTAL.
- Grandi, J. y Bizzozzero, L. (1997, septiembre-diciembre) "Towards a Mercosur Civil society. Old and new actors in the sub-regional fabric", en *Integración y Comercio*, núm. 3.
- Haas, E. B., y Whiting, A. S. (1956) *Dynamics of international relations*, New York, McGraw-Hill.
- Haas, Ernst B. (1964) *Beyond the Nation-State: functionalism and International organization*, Stanford, California, Stanford University Press.
- _____ (1968) *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press (ed. orig. 1958).
- _____ (1975) *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkley, Institute of International Studies, University of California.
- Hirst, Mónica. (1996) "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología", en *Estudios Avanzados*, 10 (27).
- _____ (1990, mayo) *El programa de integración Argentina-Brasil: balance y perspectivas*, Serie de documentos e informes de investigación Programa de Buenos Aires, FLACSO.
- _____ (comp.), (1988) *Argentina – Brasil. El largo camino de la integración*, Editorial Legasa.
- Hoffmann, Stanley. (1995) *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*, Oxford, Westview Press.
- Imaz, José Luis de. (1964) *Los que mandan*, Eudeba, Buenos Aires.
- Hugo Kantis, Virginia Morí-Koenig, Gabriel Yoguel. (1993) "Las empresas medianas y pequeñas de bienes de capital ante la apertura y el Mercosur; perfiles empresariales y escenarios para diseñar acciones de fortalecimiento de su competitividad", CEPAL.
- Klein, Wolfram. (2000) *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Nueva Sociedad.
- Lavagna, Roberto. (1998) *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica 1986-2001*, Buenos Aires.
- Leblond, Patrick. (2008) "The Fog of Integration: Reassessing the Role of Economic Interests in European Integration", en *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, 9-26.
- López, Andrés y Porta, Fernando (1994, 14 de enero) "Acero, Papel y petroquímicos en el Mercosur. Reestructuración industrial e instrumentos de política", Documento de Trabajo, Fundación Cenit.
- López, Andrés. (2006, enero) *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*, CEPAL.
- Lucángeli, Jorge. (1998, septiembre) "La inserción de Argentina en el Mercosur", Serie de Estudios N°26, Centro de Estudios para el cambio estructural.
- Malamud, Andrés. (2003) *Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000)*, Ph.D. dissertation, European University Institute, Florence.
- Mammarella, Giuseppe y Cacace, Paolo. (2003), *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma, Laterza.
- Manzetti, Luigi. (1992, octubre) "The evolution of agricultural interest groups in Argentina", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 3, pp.585-616.

- (1990) "Argentine-Brazilian Economic Integration: An Early Appraisal", en *Latin American Research Review*, vol. 25, núm. 3, pp.109-140.
- _____*The political Economy of Mercosur*, Journal of Inter-American Studies and World Affairs, vol. 35, núm. 4, pp. 101-141.
- Mellado, Noemí (comp.), (2006) *Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur*, Edulp.
- Morata, F. (1999) *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona.
- Moravcsik, Andrew. (1993, diciembre) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 4.
- _____(2000, Spring), "De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970", en *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, núm. 2.
- Nye, J. (1970, otoño) "Comparing Common Markets: **Revised Neo-Functionalist Model**", en *International Organization*, vol. 24, núm. 4, Regional Integration: Theory and Research, pp. 796-835.
- Obaya, Martín. (2006) "Crisis en el Mercosur: una interpretación a partir del proceso de reformas estructurales", Tesis de Maestría, Università di Bologna, Representación en Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1977, enero-marzo) "Estado y alianza en la Argentina, 1956-76", en *Desarrollo Económico*, núm. 64.
- _____(coord.), (2004) *La democracia en América Latina*.
- Ostiguy, Pierre. (1990) *Los capitanes de la industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*, Legasa.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*, FLACSO/Norma.
- Paramio, Ludolfo. (1999) "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta*, núm. 88/89.
- Pena, C. y Rozemberg, R. (2005, octubre) "Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades", Documento de Divulgación 31, INTAL-ITD.
- Peña, Félix. (2006, 26 y 27 de marzo) "Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común", Presentación al Seminario: "15 Anos de Mercosul: avaliação e perspectivas", Fundação Memorial Da América Latina, São Paulo.
- Pizzorno, Alessandro. (1989) "Algunas otras clases de otredad: una crítica de las teorías de la 'elección racional'", en Foxley, A., McPherson, M., y O'Donnell, G., *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Porta, Fernando (2005, 2 al 5 de agosto) "Cómo reinsertar al Mercosur en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas", presentado a las jornadas "El plan Fénix en Vísperas del Segundo Centenario", Buenos Aires.
- Putnam, Robert D. (1996) "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en *Zona Abierta*, núm. 74, (ed.orig. 1988).
- Risse-Kappen, Thomas. (1996, marzo) "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Analysis Meet the European Union", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, núm. 1.
- Rosamond, Ben. (2000) *Theories of European Integration*, New York, Palgrave.
- Ross Schneider, Ben. (2000) *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press.
- _____(2005, octubre-diciembre) "La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina", en *Desarrollo Económico*, vol. 45, núm. 179.
- Sanz Menéndez, L. (comp), (1994) "Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporatismo o pluralismo?", en *Zona Abierta*, núm. 67/68.
- Schvarzer, Jorge. (1991) *Empresarios del pasado: la Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires, CISEA/Imago Mundi.
- _____(2000) *La industria que supimos conseguir*, Ediciones Cooperativas.
- Schwartzman, S. (1973, abril-junio) "Empresarios y política en el proceso de industrialización: Argentina, Brasil, Australia", *Desarrollo Económico*, vol. 3, núm. 49, pp. 67-89.

- Sen, Amartya. (1989) "Racionalidad, interés e identidad", en Foxley, A., McPherson, M., y O'Donnell, G., *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sikkink, K. (1991) *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press.
- _____ (1993) "Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico*, vol. 32, núm. 128.
- Stone Sweet, Alec y Sandholtz, Wayne. (1998) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Teichman, J. (2002) "Private sector power and market reform: exploring the domestic origins of Argentina's meltdown and Mexico's policy failures", *Third World Quarterly*, vol. 23, núm. 3, pp.491-512.
- Torre, Juan Carlos. (1998) *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Thomas, C. S. (2001) *Political Parties & Interest groups*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Urwin, Derek W. (1995) *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, New York and London, Longman.
- Viguera, Aníbal. (1997) "La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996", Tesis de doctorado, FLACSO.
- Wanderley, L.E. (2004) "Sociedade civil, Integração Regional e Mercosul", en Sierra y Alvarado (eds.), *Gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR*, UNESCO/CLACSO.
- Wayland, Kurt. (2004, Spring) "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record", in *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 1, pp. 135-157.
- Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

A mano alzada

Public policy and health of urban Aboriginal peoples: A look at the Canadian case

Manuel Sevilla* and María Claudia Astaiza**

Recibido: 25/11/2008

Aprobado evaluador interno: 10/12/2008

Aprobado evaluador externo: 27/04/2009

Abstract

The article reviews three of the main Canadian federal policies towards Aboriginal communities that address the issue of urban Aboriginal people's access to health services (the Royal Commission on Aboriginal Peoples, the Getting Strength plan, and the Urban Aboriginal Strategy). It also contrasts the central aspects of these policies with the findings reported by academic papers on the current health status of urban Aboriginal peoples in Canada. The case of a Colombian urban indigenous community (the Yanacunas of Popayán) is presented as part of the argument. The paper is the first one of a series of two, aiming to describe and compare some of the main public policies towards urban indigenous communities in two countries, Canada and Colombia.

Keywords

Publicpolicy, health, Urban Aboriginal People

Resumen

El artículo revisa tres de los principales programas federales del gobierno canadiense hacia los grupos indígenas, donde se aborda el tema puntual del acceso de las comunidades indígenas urbanas a los servicios de salud (Royal Commission on Aboriginal Peoples, Getting Strength Plan, y Urban Aboriginal Strategy). Los aspectos centrales de estos programas se comparan con los resultados de una serie de trabajos de investigación sobre el estado actual de salud de las comunidades indígenas urbanas en Canadá. Como parte de la discusión final se presenta el caso de una comunidad indígena urbana en Colombia (los Yanacunas de Popayán, Cauca). El artículo es el primero de una serie de dos, cuyo objetivo central es describir y comparar algunos de los principales programas públicos hacia las comunidades indígenas urbanas en Canadá y Colombia.

Palabras clave

Política pública, salud,



Kurosh Sadeghian
Enredadera
De la serie Calendario
Técnica oleo sobre lienzo
73 X 165 cm.
2000

* Manuel Sevilla (anthropologist) is assistant professor at Pontificia Universidad Javeriana in Cali, Colombia.

** María Claudia Astaiza (physical therapist) is lecturer at Universidad del Cauca in Popayán, Colombia.

Interest on indigenous peoples' access to health services has greatly increased in recent years, as it is attested by the considerable amount of academic work on the topic and by the development of policies and programs –with varying degrees of success– in developed and developing countries aimed to improve the provision of health services to their indigenous populations. While the amount of public resources that are put into implementing health services that are both effective and culturally-sensitive vary from one country to another, a recent comparison between a developed country like Canada¹ and a developing one like Colombia² shows that they both face a common challenge that demands particular

attention: the urge to improve health services oriented towards urban indigenous populations.

In the specific case of Canada, much of the studies and public policy discussions about Aboriginal access to health services, and in general the well-being of Aboriginal peoples, tend to focus on reserve-based Aboriginal communities³, with much less attention being devoted to the situation of urban Aboriginal peoples⁴. This unbalance is puzzling since, according to recent literature, the number of Aboriginal peoples moving to Canadian urban centres has raised dramatically in the course of the last five decades⁵:

The 1951 Census of Canada showed that approximately seven

percent of the Aboriginal population lived in cities. By 1996, that proportion had increased to nearly 50 percent. According to the 1996 Census, 395,000 of the 799,000 individuals in Canada who said they identified as Aboriginal people lived in urban areas⁶.

The urbanization of Aboriginal peoples is especially noticeable in the western part of the country where, in the words of Hanselmann, “two-thirds of Canada’s urban Aboriginal people live”⁷. A similar situation is found in Colombia; despite the increasing number of indigenous peoples living in urban areas, only recently have their communities and their living conditions received much-deserved attention from academic communities. As for public policy, official documents mostly focus on rural-based indigenous communities and very little is found that specifically addresses urban people’s access to health services.⁸

This paper is the first one of a series of two, aiming to describe and compare some of the main public policies towards indigenous communities that address –directly or tangentially– the issue of urban indigenous people’s access to health services in two countries, Canada and Colombia. Papers will also contrast the objectives of these policies with the findings reported by academic works on the current health status of urban indigenous peoples in each country.

Three of the main Canadian federal policies towards Aboriginal communities are presented and reviewed with elements taken from recent studies. This comprises the first two sections of the paper. The third section briefly introduces the case of the Yanacunas from the city of Popayán, an urban-based Colombian indigenous community. The conditions for accessing health services among this indigenous community are reviewed and compared with the findings from the Canadian experience. The fourth section presents a discussion centred on three points:

1. Young, T Kue (2003, August 23), “Review of research on aboriginal populations un Canada: relevance to their health needs”, in *British Medical Journal* 327, pp. 419-422.

Ring, Ian and Ngiare, Brown (2003, August 23), “The health status of indigenous peoples and others”, *British Medical Journal* 327, pp. 404-405.

Durie, Mason (2003, August 23), “Providing Elath services to indigenous peoples”, *British Medical Journal* 327, pp. 408-409.

2. Méndez-Moreno, Edgar Wenceslao (2004), *Los pueblos indígenas de Colombia y su vinculación a la seguridad social en salud*, Undergraduate thesis, Universidad Nacional de Colombia; Castillo-Velásquez, Napoleón (2003), *Las comunidades indígenas en Colombia y su sistema general de seguridad social en salud.*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación.

3. In the context of this paper the use of the term Aboriginal follows that of Graham and Peters’ in the sense that “it refers to collectives, most generally defined as Indians, Inuit and Métis... and to individuals who self-identify as Aboriginal” (2002).

4. Hanselmann, Calvin (2001), *Urban Aboriginal People in Western Canada*, Calgary, Canada West Foundation.

5. RCAP, Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996b), “A word from Commissioners” [online], available in: http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/wrd_e.html, document accessed: 10/10/2005.

Hunter, Linda; Logan, Jo; Goulet, Jean-Guy; Barton, Sylvia (2006, January 17), *Aboriginal Healing: Regaining Balance and Culture*, *Journal of Transcultural Nursing*, pp.13-22.

Young (2003), Op. Cit., p.419-422.

6. Graham, Katherine A.H. and Evelyn Peters (2002, december), “Aboriginal Communities and Urban Sustainability”, Canadian Policy Research Networks Inc. (CPRN), Discussion Paper F|27, Family Network [online], available in: <http://www.cprn.org>, document accessed: 19/11/2005.

7. Hanselmann, Calvin (2001), Op.Cit.

8. Most of this recent research in Colombia revolves around the experiences of several communities that are claiming their collective rights in the light of the 1991 Constitutional reform, and the difficulties they have to overcome generalized stereotypes that are at odds with the very idea of an urban indigenous community. The 2008 Conference of Juridical Anthropology held a special session on the topic.

the wide notion of well-being that is reflected in Canadian policy towards urban Aboriginal peoples; the need to make radical changes in the conception and implementation of some programs regarding the access of urban Aboriginal peoples to health services; and the political challenge that urban indigenous populations seem to pose to national governments, both in Canada and Colombia. Some concluding remarks are then presented in the last section.

1. Canadian federal policy on urban Aboriginal peoples' access to health services

As put by policy analyst Calvin Hanselmann from the Canada West Foundation, Canadian governments have historically been hesitant to create policies specific to urban Aboriginal communities, a situation that he relates with "disagreements over the unclear and controversial question of legislative authority, and therefore responsibility, for urban Aboriginal people"⁹. Still, major efforts have

been carried on in recent years by the federal government to document and improve the living conditions of Aboriginal peoples established in urban settings. Three of these initiatives, that in one way or another address the issue of urban Aboriginal peoples' access to health services, are presented here, together with their main points and related organisations.

1.1 The RCAP

The Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) was appointed in 1991 "to help restore justice to the relationship between Aboriginal and non-Aboriginal people in Canada, and to propose practical solutions to stubborn problems"¹⁰. It issued its final report in 1996, consisting of five volumes with information about the situation of Aboriginal peoples in Canada, together with an extensive list of recommendation for policy development¹¹.

One entire section of the report (chapter seven, volume four) focuses on the situation of Ab-

original people living in Canadian urban areas, and elaborates on a series of issues that the Commission identified as most critical for this population, namely: cultural identity; financing of social programs for people off Aboriginal territory; service delivery (which includes eight aspects directly related with urban Aboriginal peoples' access to health); the crucial –though largely unrecognized– role of Aboriginal women in urban areas; self-governance in urban areas; and the need to collect and share demographic and socio-economic information about urban Aboriginal communities¹².

The Commission recognizes that "service delivery system in urban areas is not working well" for urban Aboriginal peoples, and that "it does not respond appropriately to [Aboriginal peoples'] cultural, spiritual and socio-economic needs"¹³. Consequently, it recommends that reforms be made following two important principles:

- That "Aboriginal people should, wherever possible, receive services from Aboriginal institutions", the creation and expan-

sion of which "should be supported by municipal, provincial, territorial and federal governments"¹⁴.

- That "Aboriginal people should be involved directly in the design, development and delivery of services", and that "intensive and field-oriented cross-cultural training for non-Aboriginal service providers is essential"¹⁵.

1.2 The Gathering strength plan and related organisations

After the release of the RCAP report in 1996, the Canadian federal government issued its response in 1998, entitled *Gathering strength: Canada's Aboriginal Action Plan*, a long-term policy approach aimed to "increase the quality of life of Aboriginal people and to promote self-sufficiency"¹⁶. In order to do so, the plan outlines four pillars that will allow responding to the hard socio-economic conditions facing many urban Aboriginal people¹⁷:

- A new relationship among Aboriginal people and the rest of Canada's population based on "mutual interdependence", which allows building a better future.

9. Hanselman (2001), Op. Cit., In the context of this paper, policy is understood as a public written statement that sets out a government's approach to urban Aboriginal peoples (for Canada) and indigenous peoples (for Colombia) (Hanselmann 2001). In the Canadian case, the review is restricted to federal policies. In the Colombian case, comments allude to policies developed by the Dirección Nacional de Asuntos Indígenas (National Division for Indigenous Affairs).

10. RCAP, Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996a), "Urban Perspectives. Ottawa: Minister of Supply and Services" [online], available in: http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/cj7_e.pdf, document accessed: 10/10/2005.

11. IOG, Institute On Governance (1997, october), "Summary of the Final Report of The Royal Commission on Aboriginal Peoples: Implications for Canada's Health Care System", Ottawa, The Institute On Governance [online], available in: <http://www.iog.ca/publications/rcapsum.pdf>, document accessed: 20/10/2005.

12. RCAP (1996b) Op.Cit.,

13. Ibid.

14. Ibid.

15. Ibid.

16. Canada (1998), "Gathering strength: Canada's Aboriginal Action Plan" [online], available in: http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/index_e.html, document accessed: 20/11/2005.

17. Hanselman (2001), Op.Cit.

- Financially viable Aboriginal governments able to generate their own revenues and able to operate with secure, predictable government transfers.

- Aboriginal governments responsive to their communities' needs and values.

- A quality of life for Aboriginal people like other that of other Canadians¹⁸.

Several new organisations were created as a derivation of the Gathering Strength plan, among them the Aboriginal Healing Foundation (AHF) and the Institute for Aboriginal Peoples' Health (IAPH). The former, established in 1998, is run by Aboriginal peoples and funded by the federal government to support community-based health initiatives such as "community services; conferences, workshops and gatherings; cultural activities; healing services; material development; planning; research; and training or educational programs"¹⁹. As for the IAPH, it was established in 2000 as part of the network of the Canadian

Institutes of Health Research, with the purpose of leading "a national advanced research agenda in the area of aboriginal health and promoting innovative research that will serve to improve the health of aboriginal people in Canada"²⁰.

A review of early IAPH annual reports shows the organisation's clear concern for the paucity of studies about the health status of urban Aboriginal peoples and for factors affecting it: limited access to health care services and culturally appropriate health systems, fear of racism and stigmatization, low compliance with prescribed medical treatment due to lack of financial resources to buy prescriptions or lack of confidence in the health care professional²¹. This concern explains the support of research initiatives on key thematic areas related with the health status of urban Aboriginal peoples, such as population health, health services utilization, health promotion and disease prevention and populations-at-risk²². Still, only a few

research projects and activities are reported on this area by the IAPH, like a forum held in Ottawa in 2003 to discuss the crucial combination of the concepts of Aboriginal people, health and urbanisation²³, a study on stress/trauma and coping/healing among aboriginal people with diabetes in an urban Manitoba community, a project to project to increase the quality of health of aboriginal homeless youth in Edmonton²⁴, and one on health disparities in urban settings between aboriginal and non-aboriginal people, and among aboriginal people²⁵.

As for the AHF, annual reports of activities evidence almost non-existent research projects, activities or programs specifically related to urban Aboriginal peoples' access to health services, although major cities like Edmonton, Winnipeg and Toronto are regularly selected by the Association as points of encounter to hold conferences on the issue of Aboriginal health.

1.3 The UAS

A third example of federal initiative to improve the living conditions of urban Aboriginal peoples is the Urban Aboriginal Strategy, first announced in 1998. As presented in the 2002 conference *Aboriginal Governance in Urban Settings: Working Together to Build Stronger Communities*, the Strategy has five central elements:

- All federal government departments creating new programs must look at whether urban Aboriginal people are clients, and deal with the implications and specific needs

- Improving access to services and raising awareness

- Enhanced policy research

- Partnerships between Aboriginal and provincial partners, where the Government must determine what's working and how to make it work better.

- Creating greater public awareness of the issues affecting the life of urban Aboriginal peoples²⁶.

18. Canada (1998), Op.Cit.

19. Kirmayer, Laurence; Simpson, Cori and Cargo, Margaret (2003), Healing traditions: culture, community and mental health promotion with Canadian Aboriginal peoples, *Australasian Psychiatry* (11) Supplement 2003; AHF, Aboriginal Healing Foundation (1999), [online], available in: http://www.ahf.ca/e_Values.aspx, document accessed: 15/12/2005.

20. Canada (2003a), "Institute for Aboriginal Peoples' Health" [online], available in: <http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/8172.html>, document accessed: 24/11/2005.

21. Canada (2001), "CIHR-IAPH Annual Report of Activities 2001-2002" [online], available in: http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/pdf_24827.htm, document accessed: 22/11/2005, p. 21-22.

22. Canada (2004), "CIHR-IAPH Annual Report of Activities 2004-2005" [online], available in: http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/documents/IAPHAnnual04-05_Eng_aug12.pdf, document accessed: 22/11/2005, p. 13.

23. Canada (2003b), "CIHR-IAPH Annual Report of Activities 2003-2004" [online], available in: http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/pdf_24823.htm, document accessed: 22/11/2005, p. 15.

24. *Ibid.*, p.5

25. Canada (2002a), "CIHR-IAPH Annual Report of Activities 2002-2003" [online], available in: http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/pdf_24826.htm, document accessed: 22/11/2005, p. 18

26. IOG, Institute On Governance (2002, march 31), "Aboriginal Governance in Urban Settings: Working together to build stronger communities", Conference report. The United Native Nations and The Aboriginal Council of Winnipeg, Ottawa, The Institute On Governance [online], available in: <http://www.iog.ca/publica>

While some changes have been introduced in recent years²⁷, the UAS remains focused on these objectives, and keeps funding pilot projects in eight “priority urban centres” with large Aboriginal population: Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina, Winnipeg, Toronto and Thunder Bay. Some of these projects address health issues among urban Aboriginal peoples, such as: Healing our spirit (work skills for Aboriginal peoples living with HIV/AIDS), Warriors against violence (youth training in family violence reduction programs), Helping spirit lodge (support for street entrenched Aboriginal men and women), and the Surrey Aboriginal cultural centre (an alternative education program for youth in the Surrey area near Vancouver)²⁸.

2. Analysis of Canadian federal policies on urban Aboriginal peoples' health.

The development of Canada's federal policies on urban Aboriginal peoples and their impact has been largely reviewed by policy analysts and other scholars. These analyses allow distinguishing two important aspects regarding the well-being of urban Aborig-

inal communities: on the one hand, there are the challenges faced by urban Aboriginal peoples in terms of improving their health status; on the other hand, there are the shortfalls of federal policies towards urban Aboriginal peoples and the difficulties faced by governmental institutions to offer viable solutions to those challenges. Following, both aspects are presented.

Regarding the challenges faced by urban Aboriginal peoples, studies have identified five crucial areas that are commonly addressed in federal policies:

- *Education and training.* As noted by Hanselman²⁹, federal policies take into account that percentages of adult urban Aboriginal population with less than 12 grade, low levels of higher education and lack of minimum levels of education for employability are consistently higher in comparison with those of non-Aboriginal urban dwellers³⁰. *Social and economic marginalisation.* As a result of low levels of education and training, urban Aboriginal peoples have re-

duced employment opportunities³¹. This leads to poor socioeconomic conditions for urban Aboriginal communities, which tend to be more pronounced in urban areas of provinces like Alberta, British Columbia, Saskatoon and Manitoba³².

- *Housing.* Low incomes due to underemployment and unemployment are necessarily related with poor housing conditions faced by urban Aboriginal peoples³³. This situation, the implications it entails (e.g. social development needs related with lack of infrastructure and services, concerns about personal safety) and the possibility of a “ghettoization” of

urban Aboriginal peoples³⁴, has received considerable attention from federal programs³⁵.

- *Community and family health.* This category alludes to policies aimed to tackle the increased risk for family problems as a result of lone parenthood (very common among urban Aboriginals), domestic and youth violence, and lack of social cohesion³⁶. Specifically, the RCAP report points at the flaws of social assistance, child and family services, and different kinds of counselling³⁷.

- *Health status and health care.* Federal numbers analysed by Hanselmann³⁸ and Long³⁹,

31. Richards, John (2001a), Reserves are Only Good for Some People, Inroads 10, p. 8-14; Richards, John (2001b), Neighbors Matter: Poor Neighbors and Urban Aboriginal Policy, Toronto, C.D. Howe Institute.

Drost, Helmar (1995), “The Aboriginal-White Unemployment Gap in Canada's Urban Labor Markets.” In Helmar Drost, Brian Lee Crowley and Richard Schwindt (eds.), Market Solutions for Native Poverty: Social Policy for the Third Solitude, Toronto, C.D. Howe Institute.

32. Graham, Katherine A.H. and Evelyn Peters (2002), Op.Cit.

33. Garcea, Joseph (2004), “Residential Urban Reserves: Issues and Options for Providing Adequate and Affordable Housing. Working project prepared for The Bridges and Foundations Project on Urban Aboriginal Housing in Saskatoon: A Community University Research Alliance Project” [online], available in: http://www.bridgesandfoundations.usask.ca/reports/Garcea_residential_reserves_finalreport.pdf, document accessed: 23/10/2005.

34. Graham, Katherine A.H. and Evelyn Peters (2002), Op.Cit.

35. Canada (2002b), Canada, Privy Council Office. 2002. Urban Aboriginal Strategy: An Analysis.

36. Hanselman (2001), Ob.Cit.;

Garcea, Joseph (2004), Ob.Cit.

Brown, Jason; Higgitt, Nancy; Wingert, Susan; Miller, Christine; Larry Morrisette (2005), Challenges faced by aboriginal youth in the inner city, Canadian Journal of Urban Research, Summer 2005 v14 i1, p81(26).

37. RCAP, Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996b), Op.Cit.

38. Hanselmann, Calvin (2002). Uncommon Sense: Promising Practices in Urban Aboriginal Policy-Making and Programming. Calgary, Canada West Foundation.

Hanselman (2001), Op.Cit.

39. Long, Richard (ed.). (2000). Canadian Tuberculosis Standards 5th Edition. Ottawa: Canadian Lung Association and Government of Canada.

tions/rcapsum.pdf, document accessed: 20/10/2005.

27. Graham, Katherine A.H. and Evelyn Peters (2002), Op.Cit.

28. GVUAS, Winter (2003), Greater Vancouver Urban Aboriginal Strategy [online], available in: <http://www.gvuas.ca/documents/nsltr/GVUAS%20Newsletter%2011-Mar-2004.pdf>, document accessed: 16/10/2005, p.4-7.

29. Hanselman (2001), Op.Cit.

30. Kendall, Joan (2001, Spring/Summer), “Circles of Disadvantage: Aboriginal Poverty and Underdevelopment in Canada”, in The American Review of Canadian Studies, p. 43-59.

show that urban Aboriginal peoples have health care needs in excess of those of the general population. Although the low status of health determinants for urban Aboriginal peoples (socioeconomic status, environmental conditions, access to health care, nutrition, and maternal health) appears as a concern for federal agencies, authors hold that “there is a historical lack of coordination in the provincial and federal provision of [Aboriginal] health care”⁴⁰.

As for the second aspect, the shortfalls and difficulties of federal policies, valuable information can be obtained from both policy analyses and from empirical studies focusing on the everyday experience of urban Aboriginal peoples accessing health services.

Although policy analyses recognise important levels of success in federal programs related with urban Aboriginal communities, most studies are very critical of the Government’s procedures:

The disparities [between Aboriginal urban dwellers and non-Aboriginal urban dwellers] are not unrelated to public policy. For example, [the RCAP] concluded that the

*underlying causes of many of the disparate conditions faced by Aboriginal people could be traced back to government policies*⁴¹.

In their paper on Aboriginal communities and urban sustainability, Katherine Graham and Evelyn Peters from the Canadian Policy Research Networks identified what they called “the basic question” in recent policy directions:

*If the common and unique aspect of life for Aboriginal people in our cities is the urban dimension of their life, to what extent should the foundation of public policy for these people acknowledge their Aboriginality but otherwise be “status-blind”?*⁴².

The question of whether services for urban Aboriginal peoples should be directed to all groups regardless of their legal status or cultural identity (that is, status-blind) or whether they should be delivered to particular groups, has been at the center of the policy debate and is also present in the RCAP report. The issue behind this question is that there is evidence favouring both alternatives: status-blind services were

recognised by the Commission as being “more cost-effective”⁴³, while other studies suggested that directed allocation of services could play a role in reinforcing and supporting cultural identities⁴⁴. To make things more complex on this matter, recent interviews with Aboriginal peoples suggest that status-blind programs were well received because they did not discriminate between different Aboriginal peoples⁴⁵.

Researchers working on the topic of urban Aboriginal health have identified another problematic area: the difficulties experienced by urban Aboriginals to establish cross-cultural relations

when accessing health services. Recent studies -most of them carried on by social and medical scientists- show that, although health professionals have achieved certain level of cultural sensitivity, “there remains a lack of understanding of cultural norms and beliefs held by Aboriginal peoples, especially in relation to Aboriginal healing traditions and practices”⁴⁶. In fact, studies dating back to the mid-eighties⁴⁷ cited difficulties in communication, unavailability of culturally-sensitive health care services, stereotyping and attitudinal barriers on the part of health providers as the major shortfalls

43. Ibid.;

RCAP, Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996b), Op.Cit.

44. Cairns, Alan (2000), *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press. Newhouse, David R (2000), “From the Tribal to the Modern: The Development of Modern Aboriginal Societies.” In Ron F. Lalberte, Priscilla Settee, James B. Waldram, Rob Innes, Brenda Macdougall, Lesley McBain, and F. Laurie Barron. *Expressions in Canadian Native Studies*. Saskatoon: University of Saskatchewan Extension Press.

45. Hanselmann, Calvin (2001). *Urban Aboriginal People in Western Canada*. Calgary, Canada West Foundation.

Hanselmann, Calvin (2002). *Uncommon Sense: Promising Practices in Urban Aboriginal Policy-Making and Programming*. Calgary, Canada West Foundation.

46. Hunter, Linda; Logan, Jo; Goulet, Jean-Guy; Barton, Sylvia (2006, January 17), “Aboriginal Healing: Regaining Balance and Culture”, *Journal of Transcultural Nursing*, p. 13.

Weaver, H.N. (2001), “Indigenous nurses and professional education: Friends or foe?”, *Journal of Nursing Education*, pp. 252-258.

Levin, Ron and Herbert, Margot (2004), *The Experience of Urban Aboriginals with Health Care Services in Canada: Implications for Social Work Practice*, *Social Work in Health Care* 39(1/2), pp. 165-179.

Hanrahan, Maura C. (2002, Mar/Apr), “Identifying the needs of Innu and Inuit patients in urban health settings in Newfoundland and Labrador”, *Canadian Journal of Public Health*, pp. 149-152.

47. Shah, C. and Farkas, C. (1985), “The health of Indians in Canadian cities: A challenge to the health care system”, *Canadian Medical Association Journal*, 133, pp. 859-863.

Shestowsky, B. (1995) “Health-related concerns of Canadian Aboriginal people residing in urban areas”, *International Nursing Review*, 42(1), pp. 23-6.

40. MacMillan, Harriet; MacMillan, Angus B; Offord, David R.; Dingle, Jennifer (1996), *Aboriginal health*, *Canadian Medical Association* 155(11), 1 December:1569-1578.

41. Hanselman (2001), Op.Cit.

42. Graham, Katherine A.H. and Evelyn Peters (2002), Op.Cit.

in meeting the needs of urban Aboriginal peoples⁴⁸.

Attitudinal difficulties were also identified on the part of patients, most of them resulting from determinants such as: fear of doctors and other white people in authority; feelings of estrangement; lack of familiarity with western medical practices⁴⁹; language barriers; disorientation; and poor accommodation for relatives.⁵⁰

In most cases, studies on these aspects advocate for the development of a culturally-sensitive health care system; one that not only takes into consideration the above-cited difficulties, but that actually includes Aboriginal notions of health and health practices⁵¹, and that encourages and supports hiring of Aboriginal staff⁵².

3. Urban indigenous health in Colombia: The Yanacunas of Popayán

Conclusions from the study of the Canadian experience on urban Aboriginal peoples' health can be of great value for policy development and understanding of the situation of urban indigenous peoples in Colombia, such as that of the Yanacunas.

The Yanacunas of the city of Popayán (Colombia) are a group of indigenous peoples who originally come from a section of the Colombian Andes, in the southern department of Cauca. Due to several reasons, a migration process started more than 50 years ago from the rural areas to urban centres in Cauca and other nearby regions⁵³.

Popayán, the capital city of Cauca, became a strong point of at-

traction for the Yanacunas since the beginning of their migration flow. According to the 2003 census carried out by Yanacuna authorities in the city⁵⁴, by that year there were nearly three hundred Yanacuna families living in the urban area and its surroundings, adding up to 1,238 registered individuals. Taking into account other families and recent newcomers who have not joined the council yet or have retired from it, these numbers could rise up to more than 330 Yanacuna households in Popayán.

Ensuring access to health services in the urban area has been a long struggle for members of the Yanacuna community. The alternatives for a Yanacuna family to guarantee permanent access to health services are either to join a *regimen contributivo de salud RCS* (contribution-based health plan) or a *regimen subsidiado de salud RSS* (subsidy-based health plan). The RCS implies the payment of a monthly fee which is beyond the economic capability of many Yanacunas, and the RSS is subject to political maneuvers that difficult joining it. A third alternative is to rely on national policies aiming to ensure health services for indigenous peoples.

Decree 1811 of 1990 established that indigenous peoples without any kind of health coverage have the right to free medical attention provided by the state:

With the purpose of guaranteeing health services to indigenous peoples not affiliated to the health system, in accordance to Decree 1811 of 1990, they shall receive attention free of charge, and all expenses will be transferred to public or private institutions that hold agreements with the State or with local entities⁵⁵.

The Decree also specified that in order to receive attention, the person has to prove her indigenous status by means of a recent *constancia* (membership certificate) from the correspondent indigenous authority. A *constancia* is a document issued by the maximum authority of an indigenous community certifying that a person belongs to that community. In other words, a *constancia* is a proof that a person holds indigenous status, and therefore can access the benefits that Colombian laws grant to indigenous peoples, among them free medical attention.

48. Waldram, J. (1990), Physician utilization and urban native people in Saskatoon, Canada. *Social Science Medicine*, 30 (5), pp.579-589.

Levin, Ron and Herbert, Margot (2004), *Op.Cit.*, p.169.

49. *Ibíd.*

50. Hanrahan, Maura C. (2002, Mar/Apr), *Op.Cit.* Maura Hanrahan (2002) presents a detailed account of the difficulties experienced by Innu and Inuit patients in urban health centres in Newfoundland and Labrador, which reflects the experiences found in other studies.

51. Hunter, Linda; Logan, Jo; Goulet, Jean-Guy; Barton, Sylvia (2006, January 17), *Op.Cit.*, pp.19-21.

Durie, Mason (2003, August 23), *Op.Cit.*

52. Levin, Ron and Herbert, Margot (2004), *Op.Cit.*, p.177.

Cunningham, Chris and Stanley, Fiona (2003, August 23), "Indigenous by definition, experience, or world view", *British Medical Journal* 327, pp. 403-404.

53. Zambrano, Carlos Vladimir (1993) "Los invisibles del páramo. Gente, región cultural y límites étnicos" In: Zambrano, Carlos Vladimir. (edit.) *Hombres de páramo y montaña; los Yanacunas del Macizo Colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología/ Colcultura/Plan Nacional de Rehabilitación, p.20.

Data on the Yanacunas was collected in the course of doctoral research conducted by Manuel Sevilla in Popayán, Colombia (2002-2004).

Friede, Juan (1972), *El indio en la lucha por la tierra: Historia de los resguardos del Macizo Colombiano*, Bogotá, Editorial La Chispa, p.14.

54. CYP, Cabildo Yanacuna de Popayán (2003), Censo general de población. Archived materials, CYP, Popayán.

55. Forero de Saade, Beatriz (1997), Letter to Health Authorities on issues of Health Services for Colombian indigenous peoples, Archived materials, CYP, Popayán.

In practice this means that if an indigenous person needs medical attention, she must first get a constancia from the head of her community. Following, she goes to the *Dirección Departamental de Salud DDS* (Departmental Health Direction) in Popayán where the validity of the constancia is verified; once this is done, a DDS officer issues an authorization for the patient to present at the hospital. With minor changes, this procedure was the one observed until 2004, when research was carried out in Popayán.

Indigenous peoples living in the rural areas have relatively easy access to constancias. In contrast, back in 1990 indigenous migrants in Popayán had to travel all the way to the rural communities in order to get their certificates; this not only implied large expenses, but was impractical. It is just not logical that at the point when a person needs medical attention she has to travel long distances to obtain the required constancia.

By the end of 1990, 75 Yanacona families living in Popayán

got together to address this specific problem, and formed ASINDUC, an indigenous association that remains active until today, although it has transformed into the *Cabildo Yanacona* (Yanacona Council)⁵⁶. Former head of ASINDUC Aristides Piamba comments on this:

The Association was born because we needed to present constancias in order to receive medical attention... we did not want to go to some town to get them because in many occasions people there would not believe that we were real Indians and would not issue constancias to us. Our motivation was mostly a health issue⁵⁷.

By 1993 the association had been successful to a certain extent in ensuring access to health services for its members. However, stricter controls from official authorities and increasing doubts from the national government about the legitimacy of the Yanacona association in Popayán led to difficulties in the Yanaconas' access to health services. Following is an excerpt from an

association meeting held in 1996, when these difficulties were discussed:

Mr. Gonzalo Anacona suggested to other members that, if asked about their origins after presenting a constancia to a hospital clerk, they should restrain from saying they live in the city. As for the comments on the surnames, they should not pay attention to that because it is not our fault that we do not have an indigenous last name. Melcias Palta disagreed and said that there was no reason to lie, because the Association was funded by and for people who lived in Popayán⁵⁸.

Things have improved in latter years for urban Yanaconas in Popayán in terms of access to health services. Nevertheless, they still have to go through a lot of paperwork to receive medical care, and up to 2008 they had not been granted the official status of urban indigenous community by the Colombian government.

4. Discussion

The review of Canadian federal policies related to urban Aboriginal peoples' health, and the experience of Canadian urban Aboriginals in accessing health services, as reported by several studies, allows forwarding important points of discussion.

Firstly, it is clear that Canadian federal policies have increasingly adopted a conception of health that goes beyond the narrow notion of "biological health", understood as the absence of any symptoms of illness⁵⁹. A more inclusive notion of well-being can be observed in the concern about crucial areas of urban life such as education and training, social and economic marginalisation, housing, community and family health, and health status and health care. Successful initiatives like urban housing programs in Saskatoon⁶⁰, youth education in Winnipeg⁶¹, and community cohesion⁶² attest to this appreciation. However, major flaws remain on the area of access

58. ASINDUC, Asociación de Indígenas Unidos del Cauca (1996), Minutes 1992-1996, Archived materials, CYP, Popayán.

59. Sevilla, Elias and Teresita Sevilla (2004, Enero-Diciembre) "Algebras y tramas en el cálculo de riesgos", en Revista Colombiana de Antropología 40, pp. 13-60.

60. Garcea, Joseph (2004), Ob.Cit.

61. Brown, Jason; Higgitt, Nancy; Wingert, Susan; Miller, Christine; Larry Morrisette (2005), Op.Cit.

62. GVUAS, Winter 2003 (1). <http://www.gvuas.ca/documents/nsltr/GVUAS%20Newsletter%2011-Mar-2004.pdf>. Online document accessed on 16/10/2005 Greater Vancouver Urban Aboriginal Strategy (2003). Quarterly Newsletter.

56. Sevilla, Manuel (2007a, Julio-Diciembre) "Yanaconidad oculta en Popayán: Indígenas urbanos ante el modelo multicultural colombiano", en Perspectivas Internacionales. Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Cali. V. 3, N° 2, pp. 137-166.

Sevilla, Manuel (2007b, Enero-Junio) "Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento dentro del contexto colombiano", en Perspectivas Internacionales. Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Cali. V. 3, N° 1, pp. 7-24.

57. CYP, Cabildo Yanacona de Popayán (2000), Reglamento interno, Archived materials, CYP, Popayán.

to health services. This leads to a second point.

Regarding the specific area of access to health services, the impact of governmental programs seems to be diminished and jeopardized by the absence of a true cross-cultural approach to health care. Case-studies of the experience of urban Aboriginal peoples in their relation with health services systematically point to the need of governmental health services to

*recognise the significance of culture to health and to adopt methods that actively engage patients-through appropriate language, respect for custom, the use of culturally validated assessment protocols and outcome measures, and the employment of indigenous health workers*⁶³.

In fact, Hanselmann's list of "promising practices" regarding urban Aboriginal policies (resulting from a series of interviews where Aboriginal peoples identified ideas that would work), include Listening to the community ("Aboriginal community leaders should be valued by

public servants for their experience and knowledge, and considered as peers rather than as clients"), and Emphasizing Aboriginal delivery ("Urban Aboriginal programming works better when delivered by Aboriginal people").

Thirdly, if the advantages of this culturally-sensitive approach to health and of the participation of Aboriginal peoples in the development and administration of some programs are so thoroughly documented⁶⁴, and if, as reported by Hunter⁶⁵ and Levin and Herbert⁶⁶, many non-Aboriginal health workers are aware of it, it is worth asking what keeps governmental policies from taking a definitive turn towards the inclusion of these features in health programs for urban Aboriginal peoples. One possible lead is found in the works of Ladner⁶⁷ and Andersen and Dennis⁶⁸, which focus on a key issue: the legitimacy of urban Aboriginal peoples in the eyes of governments.

In their analysis of the concepts of citizenship, nationhood and legitimacy of Aboriginal claims before and after the RCAP, Chris An-

dersen and Claude Denis hold that the current governmental narrative on nationhood privileges certain forms of Aboriginal communities over others. A crucial element for recognition in current times, they hold, is the community's relationship with a rural land base:

*The political claims of Aboriginal communities and organizations situated on defined territories (i.e., reserves and treaty territories) are legitimated at the expense of individuals and communities living off a recognized Aboriginal land base... In any case, urban (or non-reserve) Aboriginals without a formal, collective land base (and who in some cases do not even identify with a particular land base) are particularly affected by this hierarchy*⁶⁹. *Emphasis added*

This relationship (land base-recognition) puts urban Aboriginal and indigenous peoples in clear disadvantage in terms of obtaining recognition from governments. Much more critical, Kiera Ladner holds that while the recommendations from the RCAP aimed to create a framework for a renewed relationship between the Canadian govern-

ment and Aboriginal peoples, that attempt failed:

*Not only are Aboriginal peoples required to negotiate their ability to act in jurisdictions that are "inherent", but they are also required to negotiate their inferiority. In actuality, negotiated inferiority is enhanced under the federal policy as Aboriginal peoples can only negotiate jurisdictions that do not impede the ability of other governments to act... While the government has said little as to what an Aboriginal nation or a reconstituted Aboriginal nation entails, like RCAP it does specify that a mechanism for recognizing Aboriginal governments/nations needs to be developed in consultation with Aboriginal peoples*⁷⁰.

From this perspective, it is possible to identify a common point with the situation of urban indigenous peoples in Colombia and their access to health services.

It is evident that the Canadian government has devoted much more attention to the development of programs and policies directed to urban indigenous peoples than has been done by the Colombian government

63. Durie, Mason (2003, August 23), Op.Cit., p.408.

64. Brown, Jason; Higgitt, Nancy; Wingert, Susan; Miller, Christine; Larry Morrissette (2005), Op.Cit.

65. Hunter, Linda; Logan, Jo; Goulet, Jean-Guy; Barton, Sylvia (2006, January 17), Op.Cit.

66. Levin, Ron and Herbert, Margot (2004), Op.Cit.

67. Ladner, Kiera L (2001, Spring/Summer) "Negotiated inferiority: The Royal Commission on Aboriginal Peoples' vision of a renewed...", in American Review of Canadian Studies, 02722011, 31(1/2).

68. Dennis (2003).

69. Andersen, Chris and Dennis, Claude (2003, November) "Urban natives and the Nation: Before and After the Royal Commission on Aboriginal Peoples", in Canadian Review of Sociology & Anthropology 40(4).

70. Ladner, Kiera L (2001, Spring/Summer), Op.Cit.

(as it can be attested by a review of the official documents from the Dirección Nacional de Asuntos Indígenas), and this certainly sets the situation in both countries apart. However, it can also be seen that, as it reportedly happens in Canada, the question mark looming over the legitimacy of urban indigenous communities has a negative effect on the proper access to health services by peoples like the Yanaconas of Popayán.

The issue does not have an easy solution, and it is fair to recognise that in both countries there are other major barriers to the implementation of a health system where conventional services and indigenous services can exist comfortably together (e.g. reluctance from highly-conservative doctors, political interests of indigenous leaders, etc.). Furthermore, as Graham and Peters hold, “from the earliest writing on Aboriginal (and indigenous) people in the cities, their presence was constructed as a problem” (2002).

However, the success of many programs developed by the Canadian government for urban Aboriginals, together with the enormous amount of academic work where the situation of urban Aboriginal peoples is analysed, and the very willingness of these communities to take part in the develop-

ment of their own programs, allow to hope that alternatives will soon be found that not only improve the life of Aboriginals in Canadian cities, but also shed some light for the development of solutions for urban indigenous peoples in other places like Colombia.

Concluding remarks

This paper has reviewed three of the main Canadian federal policies towards Aboriginal communities that in one way or another address the issue of urban Aboriginal people's access to health services (RCAP, the Getting Strength plan, and the UAS). It has also contrasted the central aspects of these policies with the findings reported by academic papers on the current health status of urban Aboriginal peoples in Canada. Three conclusions can be forwarded.

Firstly, Canadian federal policies have increasingly adopted a conception of health that goes beyond the narrow notion of “biological health”, and reflect a more inclusive notion of well-being. This can be observed in the concern about crucial areas of urban life such as education and training, social and economic marginalisation, housing, community and family health, and health status and health care. Successful initiatives are found in these areas.

Second, regarding the specific area of access to health services, the impact of governmental programs seems to be diminished by the absence of a culturally-sensitive approach to health care. This impression is based on the conclusions from several studies about the experience of urban Aboriginal peoples in their relation with health services. One of the “promising practices” suggested by experts on the field is the inclusion of Aboriginal community leaders in the development and administration of programs, and the need for health professionals to adopt a cross-cultural approach to health care practices. The inclusion of these suggested features in health programs for urban Aboriginal peoples faces several barriers, such as the legitimacy of urban Aboriginal peoples in the eyes of governments (like the Canadian and the Colombian), the reluctance from the medical community, and the political interests of urban indigenous leaders.

Finally, a close review of the many programs developed by the Canadian government for urban Aboriginals (some successful, some not), and of the enormous amount of academic work where the situation of urban Aboriginal peoples is analysed could be of use for the development of similar programs and policies in Colombia. This is not to

say that Canadian solutions would necessarily work for the Colombian context; instead, it states that given the hard situation faced by urban indigenous peoples in Colombia, it would be a terrible waste –to say the least– to simply overlook experiences (both positive and negative) that can aid in the complex and urgent process of improving the living conditions of communities like the Yanaconas of Popayán.

References

- AHF, *Aboriginal Healing Foundation* (1999). http://www.ahf.ca/e_Values.aspx. Online document accessed on 15/12/2005.
- Andersen, Chris and Claude Dennis (2003). *Urban natives and the Nation: Before and After the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. *Canadian Review of Sociology & Anthropology*, November 2003, 40(4).
- ASINDUC, *Asociación de Indígenas Unidos del Cauca* (1996). *Minutes 1992-1996*. Archived materials, CYP, Popayán.
- Brown, Jason; Nancy Higgitt; Susan Wingert; Miller Christine; Larry Morrissette (2005). *Challenges faced by aboriginal youth in the inner city*. *Canadian Journal of Urban*

Research, Summer 2005 v14 i1 p81(26).

Cairns, Alan (2000). *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver, UBC Press.

Canada (1998). *Gathering strength: Canada's Aboriginal Action Plan*. http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/index_e.html. Online document accessed on 20/11/2005

_____. (2001). *CIHR-IAPH Annual Report of Activities 2001-2002*. http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/pdf_24827.htm. Online document accessed on 22/11/2005

_____. (2002a). *CIHR-IAPH Annual Report of Activities 2002-2003*. http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/pdf_24826.htm. Online document accessed on 22/11/2005

_____. (2002b). *Canada, Privy Council Office. 2002. Urban Aboriginal Strategy: An Analysis*.

_____. (2003a). *Institute for Aboriginal Peoples' Health*. <http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/8172.html>. Online document accessed on 24/11/2005.

_____. (2003b). *CIHR-IAPH Annual Report of Activ-*

ities 2003-2004. http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/pdf_24823.htm. Online document accessed on 22/11/2005.

_____. (2004). *CIHR-IAPH Annual Report of Activities 2004-2005*. http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/documents/IAPHAnnual04-05_Eng_aug12.pdf. Online document accessed on 22/11/2005.

Castillo-Velásquez, Napoleón (2003). *Las comunidades indígenas en Colombia y su sistema general de seguridad social en salud*. Bogotá, Procuraduría General de la Nación.

Cunningham, Chris and Fiona Stanley (2003). *Indigenous by definition, experience, or world view*. *British Medical Journal* 327 August 23, 2003:403-404

CYP, Cabildo Yanacona de Popayán (2000). *Reglamento interno*. Archived materials, CYP, Popayán.

_____. (2003). *Censo general de población*. Archived materials, CYP, Popayán.

Drost, Helmar (1995). "The Aboriginal-White Unemployment Gap in Canada's Urban Labor Markets." In Helmar Drost, Brian Lee Crowley and Richard Schwandt (eds.). *Market*

Solutions for Native Poverty: Social Policy for the Third Solitude. Toronto: C.D. Howe Institute.

Durie, Mason (2003). *Providing health services to indigenous peoples*. *British Medical Journal* 327 August 23, 2003:408-409.

Forero de Saade, Beatriz (1997). *Letter to Health Authorities on issues of Health Services for Colombian indigenous peoples*. Archived materials, CYP, Popayán.

Friede, Juan (1972). *El indio en la lucha por la tierra: Historia de los resguardos del Macizo Colombiano*. Bogotá, Editorial La Chispa.

Garcea, Joseph. (2004). *Residential Urban Reserves: Issues and Options for Providing Adequate and Affordable Housing*. Working project prepared for The Bridges and Foundations Project on Urban Aboriginal Housing in Saskatoon: A Community University Research Alliance Project. http://www.bridgesandfoundations.usask.ca/reports/Garcea_residential_reserves_finalreport.pdf. Online document accessed on 23/10/2005

Graham, Katherine A.H. and Evelyn Peters (2002). *Aboriginal Communities and Ur-*

ban Sustainability. Canadian Policy Research Networks Inc. (CPRN), Discussion Paper F|27, Family Network, December 2002. <http://www.cprn.org>. Online document accessed on 19/11/2005

GVUAS, Winter 2003 (1). <http://www.gvuas.ca/documents/nsltr/GVUAS%20Newsletter%2011-Mar-2004.pdf>. Online document accessed on 16/10/2005 *Greater Vancouver Urban Aboriginal Strategy (2003)*. Quarterly Newsletter

Hanrahan, Maura C. (2002). *Identifying the needs of Innu and Inuit patients in urban health settings in Newfoundland and Labrador*. *Canadian Journal of Public Health* Mar/Apr 2002 93(2):149-152

Hanselmann, Calvin (2002). *Uncommon Sense: Promising Practices in Urban Aboriginal Policy-Making and Programming*. Calgary, Canada West Foundation.

_____. (2001). *Urban Aboriginal People in Western Canada*. Calgary, Canada West Foundation.

Hunter, Linda; Jo Logan; Jean-Guy Goulet; Sylvia Barton (2006). *Aboriginal Healing: Regaining Balance and Culture*. *Journal of Transcultural Nursing*, January 2006, 17(1):13-22.

- IOG, Institute On Governance (2002). *Aboriginal Governance in Urban Settings: Working together to build stronger communities*. Conference report. The United Native Nations and The Aboriginal Council of Winnipeg. March 31, 2002, Ottawa, The Institute On Governance. <http://www.iog.ca/publications/rcapsum.pdf>. Online document accessed on 20/10/2005
- _____. (1997). Summary of the Final Report of The Royal Commission on Aboriginal Peoples: Implications for Canada's Health Care System. October 1997, Ottawa, The Institute On Governance. <http://www.iog.ca/publications/rcapsum.pdf>. Online document accessed on 20/10/2005
- Kendall, Joan (2001). *Circles of Disadvantage: Aboriginal Poverty and Underdevelopment in Canada*. The American Review of Canadian Studies, Spring/Summer 2001:43-59.
- Kirmayer, Laurence; Cori Simpson and Margaret Cargo (2003). *Healing traditions: culture, community and mental health promotion with Canadian Aboriginal peoples*. Australasian Psychiatry (11) Supplement 2003.
- Ladner, Kiera L (2001). *Negotiated inferiority: The Royal Commission on Aboriginal Peoples' vision of a renewed...* American Review of Canadian Studies, 02722011, Spring/Summer2001, 31(1/2).
- Levin, Ron; Margot Herbert. (2004). *The Experience of Urban Aboriginals with Health Care Services in Canada: Implications for Social Work Practice*. Social Work in Health Care 39(1/2):165-179
- Long, Richard (ed.). (2000). *Canadian Tuberculosis Standards 5th Edition*. Ottawa: Canadian Lung Association and Government of Canada.
- MacMillan, Harriet; MacMillan, Angus B; Offord, David R.; Dingle, Jennifer (1996). *Aboriginal health*. *Canadian Medical Association* 155(11), 1 December:1569-1578.
- Méndez-Moreno, Edgar Wenceslao (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia y su vinculación a la seguridad social en salud*. Undergraduate thesis. Universidad Nacional de Colombia.
- Newhouse, David R (2000). "From the Tribal to the Modern: The Development of Modern Aboriginal Societies." In Ron F. Lalberte, Priscilla Settee, James B. Waldram, Rob Innes, Brenda Macdougall, Lesley McBain, and F. Laurie Bar-ron. *Expressions in Canadian Native Studies*. Saskatoon: University of Saskatchewan Extension Press.
- RCAP, Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996a). *Urban Perspectives*. Ottawa: Minister of Supply and Services. http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/cj7_e.pdf. Online document accessed on 10/10/2005
- _____. (1996b). A word from Commissioners. http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/wrd_e.html. Online document accessed on 10/10/2005
- Richards, John (2001a). *Reserves are Only Good for Some People*. *Inroads* 10:8-14.
- _____. (2001b). *Neighbors Matter: Poor Neighbors and Urban Aboriginal Policy*. Toronto, C.D. Howe Institute.
- Ring, Ian and Ngiare Brown (2003). *The health status of indigenous peoples and others*. *British Medical Journal* 327 August 23, 2003:404-405
- Sevilla, Elias and Teresita Sevilla (2004). *Algebras y tramas en el cálculo de riesgos*. *Revista Colombiana de Antropología*, Enero-Diciembre 2004, 40:13-60.
- Sevilla, Manuel (2007a). *Yanaco-nidad oculta en Popayán: Indígenas urbanos ante el modelo multicultural colombiano*. *Perspectivas Internacionales*, Julio-Diciembre 2007, Vol. 3 (2):137-166.
- _____. (2007b). *Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento dentro del contexto colombiano*. *Perspectivas Internacionales*, Enero-Junio 2007, Vol. 3 (1):7-24.
- Shah, C. and Farkas, C. (1985). *The health of Indians in Canadian cities: A challenge to the health care system*. *Canadian Medical Association Journal*, 133:859-863.
- Shestowsky, B. (1995). *Health-related concerns of Canadian Aboriginal people residing in urban areas*. *International Nursing Review*, 42(1):23-6.
- Waldram, J. (1990). *Physician utilization and urban native people in Saskatoon, Canada*. *Social Science Medicine*, 30 (5):579-589.
- Weaver, H.N. (2001). *Indigenous nurses and professional education: Friends or foe?* *Journal of Nursing Education*, 40(6):252-258.
- Young, T Kue (2003). *Review of research on aboriginal popu-*

lations in Canada: relevance to their health needs. *British Medical Journal* 327 August 23, 2003: 419-422.

Zambrano, Carlos Vladimir (1993). *Los invisibles del páramo. Gente, región cultural y límites*

étnicos. In Carlos Vladimir Zambrano (ed.), *Hombres de páramo y montaña; los Yanacunas del Macizo Colombiano*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología/Colcultura/Plan Nacional de Rehabilitación.

Venganza y Reconciliación: Cuestiones políticas en torno a la justicia en Israel y Palestina*

Alejandro Carvajal Pardo**
alejandrocavajal@javerianacali.edu.co

Resumen

La justicia ha sido, esencialmente, la administración de la venganza de acuerdo a determinadas racionalidades. El Estado moderno es, entre otras cosas, el monopolio legítimo de tal administración. El Estado de Israel y la Autoridad Nacional Palestina están luchando constantemente por su existencia y su configuración; el conflicto que viven sus sociedades es una guerra por la cuestión del Estado y la estaticidad. La venganza y la justicia son esferas de la vida social en las que lo político se determina mutuamente con lo cotidiano. La memoria histórica de cada una de estas comunidades políticas es fundamental para su construcción como Estado; en ambos casos, el centro de esta historia son la persecución y la venganza. Tal vez los discursos sobre la reconciliación presentes en las culturas de ambas comunidades puedan ser elementos valiosos para la construcción de paz en la región.

Palabras clave

Israel, Palestina, Estado, venganza, reconciliación, justicia, memoria histórica, guerras del “tercer tipo”

Abstract

Justice has been, essentially, the management of vengeance according to certain rationalities. The modern State is, inter alia, the legitimate monopoly of such management. The State of Israel and the Palestinian self-government have been fighting for their existence and form; the conflict experimented by their societies is a struggle about the question of State and statehood. Revenge and justice are both social life spheres where politics and daily life are codetermined. The historical memories of both political communities are fundamental for their State-building; in both cases, the centers of those memories have been persecution and retaliation. Perhaps, the discourses about reconciliation within the cultures of both communities could be valuable incomes for the regional peace building.

Keywords

Israel, Palestine, State, vengeance, revenge, reconciliation, justice, historical memories, “third kind” wars.

* Ponencia leída en el Foro 60 Años del Estado de Israel. Pontificia Universidad Javeriana, Cali, 15 de septiembre de 2008.

** Politólogo. Profesor del Departamento de Ciencias Jurídica y Política e investigador en justicia restaurativa del grupo D.E.I.S., en la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

Es difícil definir, incluso describir, según categorías convencionalmente aceptadas, la realidad socio-política que vive la zona de Palestina. Como puntualizó recientemente el gran historiador Eric Hobsbawm “Ni la palabra *paz* ni la palabra *guerra* describen exactamente (...) las relaciones entre palestinos e israelíes, o las relaciones entre Israel y sus vecinos Siria y Líbano¹.”

Dice un texto del Instituto de Paz y Conflictos de la Universidad de Granada, hablando de las intifadas:

Varias son las diferencias que separan a la Segunda de la Primera Intifada (...). Si en el primer levantamiento la acción no violenta (manifestaciones, huelgas, pedradas, protestas, gritos, usos de símbolos, etc.) era el principal método de resistencia, ahora, la lucha armada y los atentados suicidas serán los verdaderos protagonistas. (...) [L]os ataques armados de grupos paramilitares contra el ejército israelí o contra los asentamientos de colonos son los nuevos actores. Si en

la Intifada del 87 los grandes protagonistas-símbolos de la resistencia fueron las mujeres, los adolescentes y los niños, que utilizaban diversos métodos de lucha, principalmente no violentos, ahora son diversas organizaciones, islamistas o no, las que han tomado el relevo, organizando el levantamiento y recurriendo a acciones de violencia directa. En este sentido, los atentados suicidas han sido, posiblemente, las acciones que más han caracterizado este segundo levantamiento...²

En Palestina, los movimientos calificados como terroristas representan un corte transversal de la población de los territorios ocupados, aunque en sus filas hay un elevado número de activistas procedentes de campos de refugiados. En este contexto, “...el 57% de los terroristas suicidas poseen una cierta educación, por encima del nivel propio de las instituciones de enseñanza secundaria, lo que contrasta con la representación de este grado de formación en la población total, que es del 15% entre las personas de edades comparables.”³ ¿Por qué

la violencia atraviesa tan profundamente la estructura social?

En este texto, teniendo conciencia de sus límites, pretendo explorar la relación de algunos de los problemas cotidianos de israelíes y palestinos, concretamente aquellos relacionados con la violencia social y la justicia, con el curso mucho mayor del conflicto político y armado entre dos pueblos. La hipótesis inicial es que la complejidad del macroconflicto está ligada, de manera circular, con las complejidades de los microconflictos.

1. Venganza y tejido social en Palestina

Palestina es un Estado embrionario cuyas fronteras aún no están claras. Como dice Mark Heller⁴ es un semi-Estado, semi-independiente, que “continuará existiendo mientras no se alcance un acuerdo permanente sobre su status y cuya independencia formal será inevitablemente incorporada en cualquier acuerdo que se alcance”.

Su situación es la de una comunidad política en la cual el papel de juez es sucesiva y volátilmente desempeñado por unos mi-

embros y por otros. Ella ilustra lo que puede ocurrir en una sociedad cuyas autoridades fallan en adoptar una estrategia coherente para tratar con aquellos que cargan estigmas por su comportamiento pasado real o supuesto –por ejemplo quienes han sido acusados de traicionar a la patria y colaborar con los invasores-, además de dedicarse a minar los esfuerzos de grupos de la sociedad civil para sanar estas heridas. Es una sociedad que no ha podido hacer justicia transicional en sus transiciones; en una situación como esta florecen la ley del linchamiento, el abuso de los Derechos Humanos y la cultura de la venganza⁵.

Esto sucede a pesar de que el Estado de Israel ha introducido cláusulas para proteger a sus antiguos colaboradores en los diversos acuerdos⁶ con los palestinos: El acuerdo de El Cairo, de 1994, reza que el lado palestino se compromete a “resolver el problema de aquellos palestinos que estuvieron en contacto con las autoridades israelíes (...) [h]asta que una solución acordada sea hallada, el lado palestino se compromete a no perseguir a estos

4. Heller, Mark (Verano de 1997) “Towards a Palestinian State”, en *Survival*, v. 39, pp. 5-22, citado por Rigby, Andrew. (2001), *Justice and reconciliation. After the violence*, Boulder, Colorado, y Covent Garden, Londres, Lynne Rienner Publishers Inc., p. 207, Cap. 7: “Palestine: Collaboration and Its Consequences – A Worst-Case Scenario?” p. 148.

5. Art. XVI, Parágrafo 2. citado en Rigby, Andrew. (2001), *Op.Cit.*, p. 147.

6. *Ibíd.* p. 148.

1. Hobsbawm, Eric. (2007), *Guerra y Paz en el Siglo XXI*, Barcelona, Crítica, p. 7.

2. Pérez Beltrán, Carmelo y Salim, Maryam. “Intifada II”, en *Enciclopedia de la Paz y los Conflictos*, Universidad de Granada, V. 1, p.593.

3. Hobsbawm, Eric. (2007), *Op.Cit.*, pp. 145-146.

palestinos ni lesionarlos en ningún sentido”⁷ (trad.libre); en el acuerdo de Oslo II el compromiso es que “los palestinos que mantuvieron contacto con las autoridades israelíes no serán sometidos a actos de hostigamiento, violencia, retribución o persecución”⁸. Sin embargo la Autoridad Nacional Palestina (A.N.P.) se ha tardado en implementar una política consistente al respecto, lo que resulta en una persecución por parte tanto de una o más de las agencias de seguridad palestinas como de grupos o individuos particulares, en busca de hacer justicia por la propia mano, muchas veces con la intención de construir feudos personales o grupales, y que lleva al chantaje, los arrestos arbitrarios, la tortura y otras formas de persecución⁹ (trad. libre).

Durante los años de la ocupación, se indujo a palestinos de casi cada ciudad y villa a “retornar los favores” especiales hechos a ellos por las autoridades israelíes proveyéndoles información. Una estimación dice que en 1995 se contaban sólo en la Franja de Gaza unos 30 mil ex-colaboradores (4% de la población de entonces), lo cual, al proyectarlo a la Ribera Occidental da un total

conjunto de unos 90 mil¹⁰. Por supuesto, la categorización de qué es un colaborador ha sido problemática: Se habla del “traidor”, aquél colaborador incondicional y libre que busca solamente su beneficio personal, del “traidor patriótico”, quien tiene un interés dirigido hacia la comunidad pero favorable a los invasores, del “acomodaticio”, quien colabora para sobrevivir, y del “colaborador condicional”, quien actúa bajo presión externa pero para favorecer a su comunidad¹¹.

La situación de los colaboradores palestinos se puede periodizar. Desde la ocupación (1967) hasta la Intifada (1987) el asunto principal era la ausencia de directivas claras para la población acerca de la manera apropiada para relacionarse con los ocupantes; claro que la A.N.P. no existía, pero la Organización para la Liberación de Palestina (O.L.P.) tampoco logró hacer esa tarea. Esta situación se vio profundizada por la creciente dependencia, en muchos campos, de los palestinos frente a los israelíes ocupantes; dependencia para la subsistencia: “en los días anteriores a la Intifada, aproximadamente 150.000 palestinos trabajaban cada

día en Israel”¹². El tráfico de información en un sentido y de facilidades para el trabajo y el tránsito en el otro, constituían un comercio de favores mutuos.

Ahora bien, los clivajes no eran sólo de clase, sino también por villas, religiones, familia y *hamula* o clan. Todo el sistema social estaba entretejido por una red de clientela y patronazgo que iba desde las villas hasta las familias principales, pasando por una serie de intermediarios. Tanto campesinos como profesionales estaban acostumbrados a recurrir a estos intermediarios, o directamente a conocidos con la influencia apropiada para cada caso¹³. En este sistema “los ocupantes israelíes estaban listos a insertarse, como una nueva y extremadamente influyente capa de patronos, gente en posición de hacer favores y prestar servicios a aquellos que se los pidan. Y en retorno, como debe esperarse en este tipo de sistema, ellos requerían cierta forma de reciprocidad”¹⁴. Cabe clasificar como acomodaticios a la mayoría de estas personas del común, informantes a pequeña escala, que fueron llamados *muhkber*. También los israelíes cooptaron como clientes a los antiguos patronos palestinos: los *mukhtar* (líderes locales) y

los ancianos de los clanes; éstos sólo podían cumplir las expectativas de sus propios clientes si contaban con la buena voluntad de los oficiales de la administración civil de ocupación. Otra capa de patronos se configuró y los israelíes se convirtieron en los patronos de los patronos. Por lo tanto, se podría identificar una capa de colaboradores palestinos condicionales, quienes creían que al colaborar con las autoridades de ocupación estaban sirviendo los intereses más amplios de su propia comunidad; en este rango habría que incluir a los funcionarios públicos palestinos que continuaron en servicio durante la administración israelí¹⁵.

Otros, por supuesto, aprovecharon para derivar beneficios personales de su relativamente privilegiado acceso a las autoridades de ocupación. Esto fue estimulado por los israelíes y terminó en un esfuerzo por patrocinar una organización colaboracionista que minara la influencia de la O.L.P. entre la población palestina. Para esto aprovecharon la tensión tradicional entre habitantes rurales y urbanos de Palestina, establecieron las “Ligas Aldeanas” a partir de 1982 -justo cuando el prestigio de la O.L.P. estaba disminuido por su expulsión

7. Art. XX, parágrafo 4, trad. Libre.

8. *Ibíd.* p. 163.

9. *Ibíd.* p. 149.

10. *Ibíd.*

11. *Ibíd.* p. 20.

12. *Ibíd.* p. 151.

13. *Ibíd.*

14. *Ibíd.* pp. 151-152.

15. *Ibíd.* p. 152.

de Beirut tras la invasión del Líbano por Israel- y les otorgaron considerables poderes locales a figuras rurales conservadoras. Esta estrategia fue marginalmente exitosa pero cabe destacar algunos casos, como la de los alrededores de Hebrón, donde los líderes de las ligas ganaron considerable influencia¹⁶.

Con todo, la mayoría de los colaboradores lo hicieron por interés propio y casi como un oficio. Muchos ya eran colaboradores de los jordanos antes de 1967; además así lo denotan los mote de “agiotista” o “acaparador” (*amil*) que les dieron los demás palestinos. Una de las más comunes formas de traición era la asociada con la venta de tierras palestinas a los colonos israelíes. La información pasada a los israelíes por acomodaticios y colaboradores condicionales solía ser simple información de contexto; pero los colaboradores incondicionales “... asumieron su tarea de una manera mucho más activa, buscando información directamente relacionada con las preocupaciones inmediatas de los israelíes por la seguridad, infiltrando grupos de resistencia e identificando activistas clave”¹⁷. De hecho muchos palestinos apresados por resistencia u otras actividades

criminales se hicieron colaboradores estando en prisión, donde se ganaban la confianza de sus compañeros para obtener detalles acerca de sus actividades de resistencia; estos personajes eran llamados “pájaros”¹⁸. La mayoría de los colaboradores incondicionales actuaron como si estuvieran por encima o por fuera de la ley, involucrándose en actividades criminales como el robo, la extorsión, la prostitución o el narcotráfico¹⁹.

La [primera] Intifada, “...ha sido descrita como un movimiento masivo de resistencia civil desarmada contra la ocupación israelí” cuyo objetivo central era minar las estructuras de dependencia que amarraban Palestina al gobierno de Israel. Fue coordinada por una red de comités barriales guiados por el Comando Nacional Unificado (UNC) y afectó a toda la población y, por tanto, la situación de los colaboradores. Inicialmente hubo un sentimiento compartido de solidaridad nacional; de hecho en 1988 hasta se invitó a los colaboradores a un “día del arrepentimiento”. De hecho el UNC quería evitar dar a los israelíes motivos -como la intimidación o el terror- para hacer campaña en su contra, y también un deterioro social seme-

jante al de la revuelta de la década 1930, cuando los conflictos entre feudos y grupos rivales se agenciaron mediante una falsa y generalizada acusación mutua de colaboraciónismo²⁰. Pero el incremento de la auto-confianza popular a medida que avanzaba el levantamiento implicó que la población perdiera el miedo a los colaboradores, especialmente en las zonas donde las fuerzas de seguridad israelíes no podían llegar, así que las comunidades organizadas comenzaron a imponer sobre los ex colaboradores una serie de sanciones²¹. La más extrema de ellas, el asesinato, era consultada previamente con el liderazgo palestino exiliado²².

Como cabía esperar, la pesadilla de los años 1930 se repitió: las fuerzas de choque locales comenzaron a capturar, torturar y matar sospechosos y, “...para la primavera de 1990, más palestinos habían sido muertos por sus compatriotas que por las fuerzas de ocupación”²³ (trad. libre). Durante 1988 sólo 20 sospechosos de colaboraciónismo fueron asesinados; desde 1989 y

hasta 1993 lo fueron entre 150 y 200 cada año²⁴. Uno de los motivos principales de esto fue el arresto masivo de los experimentados activistas que fungían como mandos medios y estaban en capacidad de controlar a los activistas más jóvenes, quienes, ante este vacío de poder y la frustración creada por la falta de resultados tangibles de la revuelta, aumentaron su violencia²⁵. Además, la categoría “colaboracionista” fue ampliándose desde los informadores y los traficantes de tierra hasta todos aquellos cuyo comportamiento minara la lucha nacionalista. En una espiral viciosa, fueron perseguidos los proxenetes, pornógrafos, prostitutas, expendedores de narcóticos, adúlteros y homosexuales bajo la explícita justificación de evitar el *isqat*, o extorsión de quienes se desviaban del código moral de la sociedad palestina para reclutarlos como colaboradores. Por supuesto, cualquier mujer que mínimamente se saliese de estos cánones corría el peligro de ser amenazada o atacada con ácido, apedreada o violada; “[d]e las 107 muertes [de estos tipos] registra-

20. *Ibíd.* p. 155.

21. *Ibíd.* p. 154.

22. *Ibíd.* p. 155.

23. *Ibíd.*

24. *Ibíd.* p. 156. Los datos de la Fuerza de Defensa Israelí dicen que 942 palestinos fueron muertos por otros palestinos, bajo sospecha de colaboración, entre el 9 de diciembre de 1987 y el 30 de noviembre de 1993 (Rigby: 163, nota 12).

25. *Ibíd.* p. 155.

16. *Ibíd.* pp. 152-153.

17. Rigby, Andrew. (2001), *Op.Cit.*, p. 153.

18. *Ibíd.*, pp. 153,154.

19. *Ibíd.*, p. 154.

das, 81 tuvieron sitio en la Franja de Gaza, lo que indudablemente refleja la fortaleza relativa de las diversas facciones musulmanas²⁶. Otras formas de castigo para sospechosos o colaboracionistas menores fueron el boicot social, diversos tipos de ataque físicos, la amputación de las piernas y aparentemente, para algunos hombres relacionados con la corrupción de mujeres jóvenes, la castración²⁷.

Con todo, el establecimiento de la A.N.P. tras la Primera Intifada no estuvo acompañado de una purga masiva de colaboradores. Un factor no despreciable en esta ausencia fue la limitación efectiva de los poderes de la Autoridad²⁸. De hecho, la jurisdicción del sistema judicial palestino no llegaba más allá de aquellos centros urbanos bajo control casi pleno de la Autoridad, usualmente denominados "Zona A". En general, al principio de la autonomía palestina, la población esperó que las autoridades se hicieran cargo de los colaboradores; apenas los israelíes se retiraron de la Zona A, la A.N.P. realizó algunos arrestos selectivos con la intención de motivar a los

demás colaboradores a entregarse y jurar fidelidad a la Autoridad²⁹.

Debido a la presión de Israel para que el gobierno palestino controlara a los opositores del acuerdo y minimizara el riesgo de ataque suicidas contra blancos israelíes, varios de los antiguos colaboradores fueron reclutados por las agencias de seguridad palestinas. Sin embargo, esto, percibido como trato privilegiado para los ex colaboradores, sumado al generalizado sentido de falta de imperio de la ley, le restó legitimidad a la A.N.P.³⁰. A lo anterior se fueron sumando las revelaciones de corrupción a gran escala, malos manejos financieros y extendidos abusos contra los derechos fundamentales. Por supuesto, las incriminaciones por colaboracionismo fueron usadas para perpetrar estas violaciones³¹. Paradójicamente, muchos de los torturadores aprendieron sus habilidades siendo prisioneros de los israelíes y las refinaron aplicándolas a sus compañeros de cárcel bajo la acusación de colaboracionismo³².

Ciertamente el orden socio-político es gravemente alterado por

la falta de una política congruente para lidiar con los ex colaboradores, en particular, y con todos los estigmatizados por su participación en la violencia, en general. Por ejemplo, en agosto de 1996 una mujer de 22 años fue obligada por sus tres hermanos, que querían limpiar el honor de la familia, a beber veneno, por haberse casado con un colaboracionista que luego huyó a Israel. Y en junio de 1997 tres palestinos acusados de haber vendido tierras a los israelíes fueron secuestrados, aporreados hasta morir y sus cadáveres dejados como advertencia en autopistas de Cisjordania³³. Y el mejor ejemplo, aparecido en el *Palestine Report* el 25 de septiembre de 1998, y narrado por Iyyad Sarraj, es este:

Hace unos meses el teniente Hassona estaba conduciendo hacia su casa en Deir al-Balah cuando fue detenido por un peatón y golpeado por una ráfaga de balas. Murió instantáneamente. Sus asesinos fueron tres vecinos del clan Bheissi que estaban tomando venganza por el homicidio de su hijo, Ibrahim, unos pocos años antes. Los jefes del teniente Hassona le habían ordenado matar a Ibrahim

porque era un espía. Ibrahim era un maestro y fue muerto enfrente de sus pupilos... La muerte de Hassona alarmó a sus compañeros, otros halcones de Fatah... quienes son ahora oficiales de las Fuerzas de Seguridad Preventivas de Palestina. Doscientos de ellos fueron a la escena del asesinato de Hassona con la intención de exterminar al clan Bheissi completo... Solamente una intervención de último minuto de la policía evitó una catástrofe. Una corte militar fue rápidamente conformada y en tres días hubo gente sentenciada a muerte y otros doce a diversas condenas de prisión. Todos los condenados pertenecían al clan Bheissi... El juez militar defendió el rápido juicio y la sentencia como importantes elementos para aplacar la violenta furia de las fuerzas de seguridad y mostrar que la Autoridad puede protegerse³⁴. ("Kill your neighbour!", trad. libre)

Claramente una profunda limpieza de las heridas de la sociedad palestina es un componente

26. *Ibid.* p. 156.

27. *Ibid.* p. 157.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.* p. 158.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.* p. 159.

32. *Ibid.* pp. 159-160.

33. Rigby, Andrew. (2001), *Op.Cit.*, p. 160-161.

34. *Ibid.* p. 161.

necesario del proceso de reconciliación y reconstrucción requerido para frenar su creciente fragmentación y tribalización y para superar la fisura que se va estableciendo entre el semi-Estado palestino y sus ciudadanos³⁵:

El legado de la ocupación israelí y de la Intifada es duro y serio, y nuestra tradición de venganza y cultura de la violencia están profundamente enraizadas. La solución no está en las cortes militares ni en los solha (reconciliaciones) tribales. Ella requerirá mucho más... Necesitamos un solha comunitario, la aceptación del dolor y el reconocimiento de la culpa (...) Por encima de todo necesitamos una autoridad estatal que aplique las leyes como un ejemplo para nosotros. Las personas deben sentir que son iguales ante la ley y que están protegidas por la ley, más que por las conexiones de familia o de partido³⁶.

Diversas iniciativas de reconciliación o tolerancia han sido

promovidas desde la sociedad civil durante décadas, pero éstas están marcadas por una coyuntura larga durante la cual el Estado de Israel está decidido a no tomar riesgos, a no dar signos de debilidad y a determinar la forma y fondo de cualquier proceso de paz desde su propia posición de fortaleza³⁷

2. La venganza y el Estado

Son varios y muy importantes los teóricos de la política que han escrito sobre el problema del Estado. Aquí, por parecerme tremendamente claro, he querido hacer referencia a un artículo del paleo-antropólogo Jarred Diamond (2008), publicado originalmente en *Annals of Anthropology*, y reimpresso recientemente en el prestigioso *The New Yorker*:

El Estado es una forma de gobierno relativamente nueva: según él, apareció por primera vez en la Media Luna Fértil hace unos 5.500 años. Antes de que hubiera Estados, el método más común para resolver disputas solía ser mediante la violencia o el cobro de compensaciones, en todo caso ejercidos por particulares³⁸.

La guerra, el asesinato y la demonización del prójimo -de los vecinos- han sido la norma en las sociedades pre-estatales. Las sociedades regidas por Estados modernos son una excepción de la historia en la humanidad. En ellas, este tipo de acciones violentas hacia los conciudadanos o con-súbditos son sistemáticamente desestimuladas, tanto por la amenaza de la fuerza del Estado, como por los códigos morales socializados constantemente en la escuela y en la iglesia/sinagoga/mezquita/templo, y luego codificados en leyes. Claro que, en el fondo, y aún en este aspecto, los dos grandes tipos de sociedades mencionados no son tan distintos: cuando un Estado entra en guerra -usualmente con otro Estado-, los ciudadanos son llamados a participar, directa o indirectamente, en la guerra, el otro es demonizado, convertido en un enemigo deshumanizado y, en consecuencia, asesinado casi sin remordimientos (al menos colectivos u oficiales). Y en las conciencias individuales de los miembros de ambos quedan rezagos disfuncionales de la violencia que acaban por afectar el orden social: tanto los guerreros de los *Highlands* papuanos como los soldados estadounidense que lucharon en Vietnam o en el Golfo, tienen pesadillas

cuando vuelven a casa, se niegan a hablar frecuentemente de la guerra y sufren otros desórdenes a causa del estrés postraumático³⁹.

Por supuesto, la confusión para los ciudadanos de los Estados modernos y para los veteranos de sus guerras es mayor cuando la guerra termina, los tratados de paz se firman, la dicotomía amigo/enemigo se desmonta y comienzan a ser nuevamente incentivados a “vivir en paz”. En las sociedades pre-estatales, en contraste, la normalidad, la cotidianidad, es la de la guerra, así que no hay mensajes contradictorios sobre la guerra y la paz que aprender y desaprender⁴⁰:

Casi todas las sociedades humanas de hoy en día han entregado la búsqueda personal de justicia a favor de sistemas impersonales operados por los gobiernos de los Estados -por lo menos en papel-. Sin el régimen del Estado la guerra entre grupos locales es crónica, la cooperación entre estos en proyectos que traen beneficios comunes -como los sistemas de irrigación a gran escala, los derechos de libre tránsito y el comercio de larga distancia- se hace mucho más difi-

35. *Ibid.*

36. Iyyad Sharjah, “Kill your neighbour!”, en *Palestine Report*, septiembre 25 de 1998, citado en Rigby, Andrew. (2001), *Op.Cit.*, pp. 161-162.

37. Rigby, Andrew. (2001), *Op.Cit.*, p. 162.

38. Diamond, Jared. (2008, 21 de abril) “Vengeance Is Ours”, Originalmente publicado en *Annals of Anthropology*, en *The New Yorker*, p. 74ss.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

cil e, inclusive, la frecuencia del asesinato dentro de cada grupo local es más alta. (...) [E]l porcentaje de las poblaciones que muere violentamente era, en promedio, más alto en las sociedades tradicionales pre-estatales que lo que lo fue en Polonia durante la Segunda Guerra Mundial o en Camboya bajo el Pol Pot⁴¹ (trad. libre).

Hoy en día todos los territorios del mundo están repartidos entre los Estados. Por supuesto, el surgimiento de la mayoría de ellos, tal vez de todos los que están por fuera de Europa y Asia, implicó un proceso de exportación-imposición violenta del modelo por parte de otro Estado más antiguo. Pero, en una lógica abstracta y en beneficio del análisis, cabe pensar que al menos el primero de los Estados del mundo fue original, que surgió sin precedente alguno en su clase. Ciertamente, si la evidencia empírica nos dice algo, es que el famoso filósofo contractualista francés, Jean-Jacques Rousseau, o bien se refería a un hecho metahistórico cuando hablaba del contrato social, o bien estaba equivocado: ninguna sociedad, nunca, ha cedido voluntariamente su poder, sus derechos

y libertades a una entidad política superior, y ningún colectivo se ha organizado en un Estado en ausencia de presiones externas. En cambio, es posible identificar dos vías principales por las que se constituyen los Estados –además de la ya citada de la imposición–: por un lado, han surgido Estados cuando diversos grupos o señoríos locales se han asociado para defenderse de la presión o agresión de una entidad política extraña; por el otro, siendo éste el más común de los casos, surgen Estados cuando alguno de los clanes o feudos rivales logra desarrollar algunas instituciones proto-estatales –como una burocracia más o menos tecnificada o un ejército estable y centralizado– y esto le da la fuerza suficiente para imponerse a los otros clanes o señoríos, aglutinarlos alrededor suyo y completar, gracias a sus recursos combinados, el proceso de estatización⁴².

Las modernas sociedades estatales nos desaniman constantemente a saciar nuestra sed de venganza, aunque ésta sea una de las emociones más arraigadas del ser humano. No cabe duda de que dar vía libre a la venganza impediría que viviéramos como conciudadanos bajo un mismo Estado y nos llevaría a niveles de violencia como

los de las sociedades pre-estatales. Maneras de canalizar esa sed de venganza de forma que sea funcional a la organización política estatal son aquellas prácticas que algunos Estados estimulan para dar cierta satisfacción a las víctimas del crimen o a sus familiares como, por ejemplo, permitirles estar presentes en los juicios de los criminales e, incluso, en sus ejecuciones. Trátese de estas soluciones o de otras, este es el tipo de asuntos cuyo control y responsabilidad entregamos con nuestra aceptación de la legitimidad del Estado para hacer justicia por nosotros⁴³; ésta es una aceptación que se da *a posteriori*, cuando el Estado está establecido *de facto* y, probablemente, ha regulado *a priori* nuestras decisiones y acciones.

3. El Estado y la guerra

Por supuesto, la antigüedad que Diamond atribuye al Estado puede ser demasiado generosa, y tal vez varios de los casos que él tiene en mente sería mejor denominarlos, más genéricamente, como formas de asociación política diferenciada. Entre los politólogos existe un cierto consenso de que Estado solamente se puede llamar, *strictu sensu*, al Estado moderno; y éste empezó a sur-

gir, por temprano, en el siglo XVI.

Durante los siglos XVII y XVIII la duración típica de una guerra era de un año. La Guerra de los Siete Años (1756-1763) recibió ese nombre precisamente por ser una excepción. También tenían las guerras una secuencia clara, consecuente con el tratado de Clausewitz: una crisis diplomática, un ultimátum o un incidente, una declaración formal de guerra, el combate armado, el empate de fuerzas o la victoria decisiva de una de ellas, un armisticio formal, una paz preliminar y un tratado de paz final, validado por otros gobiernos además de los implicados; o, en otras palabras, las guerras eran una etapa bien definida del conflicto internacional⁴⁴.

Las guerras del siglo XX –y lo que va del XXI–, por el contrario, duran típicamente décadas y, sobre todo desde 1945, no son resultados de una crisis en particular, no tienen –usualmente– una fecha clara de inicio y se caracterizan por la presencia constante de la agresión o el terror contra la población civil y por ser libradas por tropas generalmente irregulares –paramilitares, soldados reclutados forzosamente por los ejércitos regulares, bandas, guerrillas, mercenarios y señores de la

43. *Ibíd.*

44. Holsti, Kalevi Jaakko. (2006), *The State, War and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, quinta reimpression, pp. 19-20.

41. *Ibíd.*

42. *Ibíd.*

guerra⁴⁵. Las guerras dejaron de ser libradas entre Estados por motivos de política exterior, la seguridad o el honor nacional; ahora sus motivos principales son la cuestión misma del Estado, la gobernanza y el papel y estatus de naciones y comunidades dentro del Estado⁴⁶.

Algunas cifras presentadas por Holsti son el resultado de estandarizar y sistematizar diversas fuentes, y esbozan un perfil de las guerras que ha habido en el mundo desde 1945. Cinco grandes tipos son identificables en este universo: 1.- Las tradicionales guerras interestatales, que aún subsisten. 2.- Las intervenciones de Estados en conflictos sub-estatales localizados en territorio extranjero. 3.- Las guerras étnicas -motivadas por fenotipo, genealogía, lengua y/o religión- frecuentemente con intenciones secesionistas o autonomistas. 4.- Guerras internas basadas en metas ideológicas. 5.- Guerras de descolonización, o de “liberación nacional”, que no están incluidas en las cifras⁴⁷.

Del gran total, entonces, sólo el 18% han sido guerras interestatales, 5% han sido intervenciones internacionales y el 77% han sido guerras internas. Otro interesante resultado es que la tasa de

guerras interestatales por Estado por año ha variado así: 19 por mil en el siglo XVIII, 14 por mil en el siglo XIX, 36 por mil durante el periodo de Entreguerras y 5 por mil desde 1945 hasta 1995. La reducción es evidente -es más, desde 1945 no se ha presentado ninguna guerra interestatal en Norteamérica ni Europa Occidental, y una sola en Suramérica-. En cambio, en todo el mundo, durante el último periodo, sin contar Norteamérica, ha habido una razón de 2,9 guerras internas por cada guerra interestatal o intervención extranjera⁴⁸.

La pregunta adecuada para hacer aquí es por qué se presentan este progreso y distribución. La respuesta general es que la mayoría de estas nuevas guerras tiene que ver con el asunto de la comunidad -o sociedad- política. Allí donde este asunto ha sido previamente resuelto por la construcción del Estado -usualmente de manera violenta, claro- es donde menos se presentan. Y donde aparecen es donde una comunidad más o menos definida se rebela contra un gobierno extraño percibido como ilegítimo -guerras de liberación nacional-, o cuando una comunidad, real o imaginada, trata de reconstituirse a pesar de estar

separada por fronteras interestatales -llamadas “guerras de re-unificación nacional, son el caso de Vietnam, Corea, Goa y el actual conflicto de Kurdistán-. El otro tipo, el más común, es el de las guerras libradas por comunidades dentro de un Estado-Nación -generalmente uno naciente y recientemente descolonizado- intentando constituirse en uno nuevo o reconfigurar su papel dentro de aquél; las guerras ideológicas suele ocultar a estas últimas en el trasfondo. En “... cada uno de estos casos, la intención es la de transformar una colonia o satélite [o región periférica] según el prototipo del Estado europeo. (...) Aunque muchas de ellas se han internacionalizado a través de la intervención extranjera, son las cuestiones sobre el Estado y las relaciones entre Estado y nación, y no la competencia estratégica de la guerra fría, las que las definen centralmente”⁴⁹ (trad. libre).

En todo caso, la razón última de estas guerras es la cuestión del Estado y el papel de la comunidad dentro de él. Estas razones son muy distintas a las de las guerras institucionalizadas de Europa. Cabe esperar, entonces, que sus normas y estilos de batalla no sean iguales. Las guerras desde 1945 se han des-insti-

tucionalizado. Por lo tanto, la guerra ha cambiado en geografía, tipología y forma. La categoría “guerras del tercer tipo”, para describir este tipo de guerras, aparece en Rice⁵⁰.

De hecho, algunas guerras del tercer tipo se parecen más a las confrontaciones europeas medievales que a las guerras institucionalizadas, aunque, por tener que ver con el Estado, son guerras modernas: En la Guerra de los Cien Años, “(...) en promedio, había, tal vez, un año de lucha real entre cada cinco. (...) Cada vez que podían, los campesinos, quienes se habían refugiado tras los muros de la ciudad, retornaban a sus tierras una vez que el peligro había pasado”⁵¹ (trad. libre).

El tránsito hacia las guerras del tercer tipo puede rastrearse hasta las resistencias organizadas frente a las ocupaciones alemana y japonesa durante la Segunda Guerra Mundial, porque éstas no podrían haberse llevado a cabo de la manera militar tradicional y requirieron de la simpatía, más o menos activa, de la población civil. Éste fenómeno fue consagrado en las teorías de “lucha popular prolongada”, o guerras populares, por maoístas y guevaristas, entre otros. De lo que se trata esta estrategia, además de conseguir

45. *Ibid.*, p.20.

46. *Ibid.*, p.21.

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*, pp. 21-23.

49. Holsti, Kalevi Jaakko. *Ibid.*, pp. 26-27.

50. Rice (1988). Citado en Holsti, Kalevi Jaakko. (2006), *The State, War and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, quinta reimpresión, p. 27.

51. Braudel (1990). Citado en Holsti, Kalevi Jaakko. *Ibid.*, p. 28.

el poder a través de la resistencia, es de "...politicar las masas cuya lealtad y entusiasmo deberán sostener un régimen de posguerra"⁵² (trad. libre).

Éstas ideas y debates han contribuido a des-institucionalizar la guerra. "Las manifestaciones simbólicas de la transformación de la guerra están claras: en las guerras del 'tercer tipo' no hay frentes, campañas, bases, uniformes, honores públicos, puntos de apoyo ni respeto alguno por los límites territoriales de los Estados." La innovación, la sorpresa y la respuesta rápida a lo imprevisto reemplazan a la táctica y la estrategia. También es relevante el uso del terrorismo como instrumento para hacer publicidad, movilizar a los indecisos y amenazar a los colaboradores del enemigo. La clara distinción entre el Estado, las fuerzas armadas y la sociedad se disuelve⁵³.

La población civil es la víctima principal de este tipo de guerras: aunque el conflicto de Bosnia-Herzegovina haya recibido mucha más publicidad que sus antecesores, presentó menos víctimas civiles que aquellos. En este contexto las nor-

mas de neutralidad se desvanecen y traficantes ilegales se articulan con simpatizantes extranjeros para formar grupos de apoyo que convierten los conflictos locales en asuntos transnacionales⁵⁴.

Desde el siglo XIX la sociedad política ha sido comúnmente identificada con el Estado. Por lo tanto, el objetivo de las guerras del tercer tipo suele ser crear un Estado, aunque esto no siempre sea utilitariamente razonable⁵⁵. Desde esta perspectiva no aplica ya siempre la premisa de Clausewitz de que la guerra es la continuación de la política por otros medios; las intervenciones de las potencias en conflictos civiles extranjeros de esta época fracasaron porque fueron planeadas según la lógica clausewitziana⁵⁶.

Los gobiernos tradicionales de los Estados modernos no son capaces de movilizar a la población en la cuantía y duración en que lo hacen las comunidades políticas / grupos armados que tienen en ella su fuente de combatientes, logística e inteligencia. La población civil se convierte automáticamente, por lo tanto, en objeto de batalla, y las líneas difusas del frente se trazan

por entre sus comunidades. Por un lado, entonces, los individuos son señalados como combatientes por su simple identidad colectiva; por el otro, se convierten en objetos deseables para las partes en conflicto: el propósito de estas guerras es politizar a las masas⁵⁷. El mayor legado de estas guerras es el de los refugiados y desplazados⁵⁸.

La clave para entender estos fenómenos está en las dinámicas de nacimiento y las características del Estado moderno.

El desarrollo del Estado en las antiguas colonias europeas y ex-repúblicas soviéticas fue muy distinto al clásico de los Estados europeos durante los siglos XVI a XIX. Los propósitos originales del colonialismo nunca incluyeron la creación de Estados⁵⁹. Las organizaciones e instituciones que promovieron el imperialismo del siglo XIX nunca contemplaron la posibilidad de que las sociedades "nativas" regidas por ellos pudieran crear formas estatales de gobierno; sus propósitos estuvieron centrados en la explotación de las riquezas, la construcción de infraestructura y el establecimiento de inmigrantes. "Para perseguir sus

múltiples propósitos, los europeos tuvieron que crear *administraciones*, pero éstas no estaban diseñadas para preparar a los nativos para la transformación final de sus colonias en Estados"⁶⁰ (trad. libre).

Las administraciones coloniales usaron "...las formas y fuerzas políticas locales como un medio primario para el dominio indirecto. Apoyaron y trabajaron a través de jefes, caudillos, y varios tipos de hombres fuertes que hicieron reglas y establecieron valores a lo largo de una variedad de unidades sociales étnicas, de clan, de clase, funcionales y/o comunales"⁶¹ (trad. libre). Generalmente, las colonias fueron "...ficciones políticas extranjeras [...] gobernadas por administradores [...] quienes vistieron sus actividades más expoliadoras con la retórica paternalista de 'la misión civilizadora', 'la modernización' y el 'fideicomiso' [figura que se usó para el Mandato de Palestina] para el beneficio final de las poblaciones sometidas"⁶² (trad. libre).

Un cierto giro en este último sentido se presentó durante el siglo XX: bajo la influencia de la Liga de Naciones, la política exterior esta-

52. Holsti, Kalevi Jaakko. *Ibid.*, pp. 36.

53. *Ibid.*, pp. 36-37.

54. *Ibid.*, pp. 37-38.

55. Entiéndase "racionalidad utilitaria" como aquella que procura maximizar siempre la diferencia entre beneficio y costo la cual, en todo caso, debe ser mayor que 0.

56. Holsti, Kalevi Jaakko. *Ibid.*, p. 38.

57. *Ibid.*, p. 39.

58. *Ibid.*, p. 40.

59. *Ibid.*, p. 61.

60. *Ibid.*, p. 62.

61. *Ibid.*, p. 65.

62. *Ibid.*, p. 66.

dounidense y las nacientes Naciones Unidas, la idea del tutelaje, referida a que las colonias deberían adoptar, finalmente, formas de autogobierno –no necesariamente equivalentes a Estados independientes– fue enraizándose y constituyó la base para su mantenimiento después de 1945. Pero el constante posponer los procesos de independencia por parte de las metrópolis generó choques con los nacionalistas coloniales (como David Ben-Gurion), que desencadenaron en las guerras de liberación nacional⁶³.

La Organización de las Naciones Unidas estuvo involucrada en la creación de los nuevos Estados, posteriores a 1945, de diversas formas. Una de ellas fue definiendo sus límites territoriales y formas políticas. En este sentido, “[e]l papel de las Naciones Unidas en la partición de Palestina propuesta en 1947 fue el primer gran esfuerzo de la nueva organización internacional para definir y ayudar a crear Estados. Ella falló en esta instancia: [aunque hoy en día se creara un Estado Palestino,] no se habría ganado mucho frente a lo que el plan de partición de 1947 avizoraba. En retrospectiva, el rechazo del plan de las Naciones Unidas fue el más garrafal error

cometido por árabes y palestinos⁶⁴ (trad libre).

4. La memoria de Israel

El conflicto entre israelíes y palestinos es el choque entre dos nacionalismos. El nacionalismo palestino apenas acabó de consolidarse, a partir de una población árabe más o menos dispersa y con una identidad difusa, gracias al desastre que para esa comunidad significó ser sobrepasada por los judíos en armas en 1948; el acontecimiento es llamado la *Nakba*. El nacionalismo judío, o Sionismo, es un poco más antiguo: data, tan atrás como se puede rastrear, de la segunda mitad del siglo XIX⁶⁵.

El movimiento sionista que, fundado por Theodor Herzl, estaba basado sobre todo en Europa central y oriental, constituía a la vez una especie típica y atípica de los nacionalismos de la época. Estaba inspirado por la estética del romanticismo y aparecía como el rescate de un pueblo dividido, empobrecido y sometido, tal como los nacionalismos eslavos. Pero este pueblo no tenía un territorio ni una lengua en común sobre las cuales fundar y cultivar su identidad, como las otras naciones que se construyeron en la época. En cambio, contaba

con una religión común –generalmente–, con todas las potencialidades que esto implica, y con el recuerdo común de una tierra madre perdida⁶⁶.

Una paradoja fue supremamente importante para permitir a esta “nación” dispersa establecer un Estado en una tierra que les era extraña. Aunque todos los judíos, en general, enfrentaban el fantasma del antisemitismo (el famoso asunto Dreyfus es prueba de ello), unos vivían una situación muy distinta a la de los otros. Estaban los judíos desposeídos de Europa oriental. Pero también estaban los judíos de Europa occidental, la cúspide de cuyas comunidades logró penetrar en los círculos dirigentes de las potencias imperialistas de la *Belle Époque*: ejemplo de ello fueron las fortunas de los Rothschilds y Warburgs, o la carrera política de Benjamin Disraeli⁶⁷.

El establecimiento de los judíos sionistas en Israel nunca hubiera sido posible sin el apoyo de los británicos. La Declaración Balfour, de finales de 1917, anunció el apoyo del imperio británico a la creación de un Hogar Nacional para los judíos en Palestina. Era un bien calculado juego de *realpolitik*: su objetivo era movilizar a la opinión

pública de Rusia y Norteamérica, a través de sus influyentes comunidades judías, a favor del esfuerzo bélico, justo después de la Revolución de Febrero en Rusia y antes de la entrada de los Estados Unidos en la guerra. Por supuesto, también había en esto algo de simpatía hacia los judíos y el anhelo de la Tierra Prometida, por parte la una cultura protestante, poderosamente ligada al Pentateuco⁶⁸.

El nacionalismo sionista implicaba un movimiento de colonización en ultramar. Pero, hasta el final de la Primera Guerra Mundial, no contaba con los clásicos recursos de la colonización occidental: una tierra vacía, una fuerza de trabajo nativa sometida o un flujo extensivo de capital. Así que el enfoque socialista de los *Kibbutzim* fue la única manera de sobrevivir en medio de una población árabe predominante. Pero el mandato que Gran Bretaña se aseguró en Versalles sobre Palestina permitió una penetración mucho mayor de los colonos en estas tierras, amparados por las fuerzas policiales y militares británicas. En 1918, en Palestina, los árabes eran 700 mil y los judíos 60 mil; en 1938 había ya 1'070.000 árabes y 460.000 judíos. La rebelión árabe de 1936 a 1939 fue a la vez la primerísima de

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*, p. 73.

65. Anderson, Perry. (2001, Jul-Aug) “Scurrying towards Bethlehem”, en *New Left Review* 10, pp. 5-6.

66. *Ibid.*, pp. 6-7.

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*, p. 7.

las intifadas y la más grande guerra colonial que los británicos libraron en el periodo de Entreguerras. Para controlar la rebelión, los británicos tuvieron que usar más de 25.000 soldados y aviones, junto con el apoyo de los judíos locales⁶⁹.

Paradójicamente, un gran problema para el nacionalismo sionista contemporáneo es el de que de la sociedad israelí sufre de un exceso de memoria. En palabras de Meir Margalit⁷⁰, se trata de “[u]na sobredosis de memoria histórica que intoxica sus venas y contamina sus entrañas”⁷¹. Según él, “... lo peligroso [de esta memoria] es el efecto aplastante que poseen los capítulos dramáticos de dicha historia, [sus] contenidos seleccionados, y el poder que ellos tienen de atrapar a un pueblo...”⁷². Yehuda Elkana sostiene que en Israel “los muertos intervienen en las elecciones”, especialmente los que murieron violenta o trágicamente, ya que su recuerdo influye fuertemente en las decisiones de los votantes⁷³.

Vale la pena aquí extenderse un poco escuchando la voz del mismo académico israelí:

El lugar dominante que ocupa la memoria histórica en el pueblo hebreo lo ilustra la disertación del eximio escritor israelí Shmuel Yosef Agnon con ocasión de recibir el premio Nobel de literatura 1966. Agnon abre su exposición apuntando que nació en una aldea de Polonia “a raíz de una catástrofe histórica en la cual el emperador Tito destruyó el templo de Jerusalén y exilió a todos sus habitantes”. (...) En otras palabras, Agnon engarza su presente a un episodio acontecido hace dos milenios[,] (...) ciento treinta generaciones atrás. La explicación de Agnon no es sin embargo una licencia literaria ni una posición marginal sino sólo un ejemplo que ilustra cuan marcados están los israelíes por su historia. El pogrom nos define⁷⁴.

La lógica dominante israelí sostiene en consecuencia que si el motivo

por el cual hemos sido maltratados a lo largo de la historia fue nuestra debilidad, debemos optar por la fuerza a fin de evitar que la historia se repita. El problema reside en que la fuerza se convierte en hábito, y el que la posee tiende a usarla, tanto cuando hace falta como cuando no es necesario⁷⁵.

La historiografía de corte sionista hace una selección de episodios trágicos y violentos de la historia de los judíos para hacer su narración de ella y brindar así un mito fundacional -como lo procuran todos los Estados del mundo- al Estado de Israel. Cuatro episodios descuellan en esta historia: Primero, el asedio, defensa heroica -léase suicidio colectivo de sus defensores- y caída de la fortaleza de Masada, en el año 73 D.C.; nótese que la célebre frase “Masada no volverá a caer” se convirtió en un símbolo de la lucha por la independencia del Estado de Israel, pero un símbolo que sitúa el valor de la vida humana por debajo de los valores del nacionalismo. Segundo, la sangrienta rebelión de Bar-Kojba, entre el 132 y 135 D.C., por cuya causa, directa o indirecta, murieron -innecesariamente, porque se hubiera podido llegar a un acuerdo con los romanos, como lo clamaban

diversas voces de la época- más de un millón de personas, aproximadamente el 90% de la población de Judea para la época. Tercero, la lucha y muerte de Yosef Trumpeldor en la aldea de Tel-Jay en 1921, sobre la cual la leyenda cuenta que antes de expirar pronunció sus célebres palabras “es bueno morir por la Patria”⁷⁶. Y, por supuesto, la Shoa, el Holocausto:

Ningún evento ha sido tan traumático para el pueblo judío como el holocausto y, a pesar de una larga historia de persecuciones, nada ha influido tan profundamente sobre la mentalidad del israelí como aquella catástrofe. Ella ha marcado cada ámbito de la vida israelí incluso, obviamente, el conflicto palestino, y no hay evento público relacionado con el conflicto palestino en el que no aparezca alguna alusión al holocausto. (...) El Holocausto marcó profundamente la memoria israelí en tres niveles: 1.- ha sido ampliamente “explorado” a fin de corroborar la tesis sionista de que sólo en Israel el pueblo judío puede estar seguro y garantizar su futuro. 2.- realimenta con-

69. *Ibíd.*, pp. 7-9.

70. Margalit, Meir. (2007) “Recuperación de la memoria histórica”, en *Memoria histórica*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya, pp. 26-39.

71. *Ibíd.*, p. 26.

72. Margalit, Meir. (2007) “Recuperación de la memoria histórica”, en *Memoria histórica*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya, p. 26.

73. *Ibíd.*, p. 27.

74. *Ibíd.*

75. *Ibíd.*, p. 28.

76. *Ibíd.*, pp. 31-33.

stantemente el temor de que la historia vuelva a repetirse, y de que los árabes pretendan completar la labor que los nazis no alcanzaron a finalizar en la segunda guerra mundial, temor fomentado en gran medida por declaraciones de dirigentes musulmanes, como el actual presidente iraní Ahmadineyad, que hablan de la necesidad de desarrollar el potencial atómico a fin de "liberar a Palestina" (...). 3- Justifica y legítima toda barbaridad en nombre del exterminio sufrido la pasada generación e invalida el derecho del mundo occidental a criticarnos, por haber sido cómplice pasivo de la destrucción de nuestro pueblo⁷⁷.

Claro, esta construcción de la historia no es un fenómeno que se haga en Israel de espaldas al mundo, ni una especie de sociopatía colectiva del sionismo que ignore la realidad. Esta memoria lo es de un hecho muy real y terrible, y la referencia constante al mismo está validada y alimentada por narraciones y valoraciones culturalmente compartidas a nivel mundial. Por ejemplo:

Tenía sentido para el gobierno de Alemania Occidental hacer pagos a Israel en reparación por la matanza, esclavitud y persecución de los judíos; no porque le debiera algo a esta nación (que no existía cuando los daños fueron hechos), sino porque Israel estaba en la posición de asegurar que muchos de los sobrevivientes del Holocausto, y de sus descendientes, recibieran compensaciones, y además porque el propósito simbólico del acto sería mejor servido tratando con la nación que representa a gran parte del pueblo judío y fue formada como resultado de la persecución de los judíos⁷⁸ (trad. libre).

La narración de la historia es de vital importancia para Israel, ya que su población es una sociedad profundamente fragmentada para la cual se hace necesario difundir un relato histórico hegemónico que facilite la transformación de un conglomerado humano multiforme en uno unificado: el "Pueblo". Y la identidad colectiva se crea, usualmente, haciendo referencia a un enemigo en común. Una forma muy

efectiva de consolidar una historia común es "...recurriendo al denominador común más bajo, aquel que recalca las páginas de patriotismo y sacrificio que son tan seductoras, puesto que sólo alrededor de esos capítulos se logra crear una identidad colectiva común a judíos de origen tan diverso"⁷⁹.

¿Qué tipo de sociedad quieren tener los israelíes: una etnocéntrica-nacionalista o una democrática-liberal? La construcción de una o la otra requeriría un relato histórico que resalte únicamente, para el primer caso, la historia sufrida de aquellos que pertenecen al pueblo judío o, para el segundo, que incluya la historia de todos aquellos que habitan la tierra de Israel.

Hay que anotar que, aunque ha habido toda una ola de historiadores post-sionistas -como Ilan Pappé, Abi Shlaim o Simja Flapan, por ejemplo- ésta no logra cambiar la memoria histórica del israelí promedio. De hecho, se produjo una intensa polémica durante la década de 1990, cuando el entonces ministro de educación, Yosi Sarid, ordenó cambiar los libros de historia utilizados en el sistema educativo por libros con una línea ideológica me-

nos nacionalista. La derecha israelí se negó a usar los nuevos libros que el ministerio introdujo, haciéndole acusaciones rayanas en la de tradición⁸⁰.

El declive reciente del militarismo israelí puede estar originando una emergencia del pretorianismo. El primero es definido aquí como el predominio del uso de la fuerza organizada para resolver los asuntos políticos, sobre todo contra otros Estados; el segundo se entiende como la imposición sistemática de oficiales o ex-oficiales militares en los cargos de gobierno. Este escenario sería resultado de las complejas relaciones entre el gobierno israelí y dos actores fundamentales de la violencia en los territorios ocupados por Israel desde 1967: Las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) y los colonos judíos en esos territorios⁸¹.

En el Estado de Israel, sobre todo a partir de la guerra de los Seis Días, el ejército ha venido siendo concebido como una institución intocable. Pero los clivajes nacionalistas y religiosos que dividen a la sociedad israelí también dividen a su ejército, hasta en sus esferas más altas. "¿Acaso lograrán los mandatarios de Israel encontrar un com-

79. Margalit, Meir. Op.Cit., p. 36.

80. Ibíd., pp. 37-38.

81. Ben-Eliezer, Uri. (1999.) "¿Acaso hay posibilidad de una guerra civil en Israel? Análisis de las relaciones entre el ejército, la sociedad y la política." Citado en Waldmann, Peter y Reinares, Fernando (comp), *Sociedades en Guerra Civil, conflictos violentos de Europa y América Latina*. Buenos Aires, Paidós, p. 212.

77. Ibíd., pp. 32-33.

78. Thompson, Janna. (2002), *Taking responsibility for the past. Reparation and historical injustice*, Cambridge, Polity, p.102.

promiso entre las demandas de los palestinos, por un lado, y las de los colonos, por el otro?”⁸².

De no ser así, las opciones para Israel escasearían: Una sería satisfacer las demandas de los colonos -no retirarse de los Territorios Ocupados e interrumpir el proceso de paz- a fin de disminuir la amenaza de la violencia interna. El precio de esta opción sería renovar el círculo de la violencia externa, del terror, de la rebelión palestina, de guerra entre Estados e, inclusive, de la guerra nuclear con Irán. La alternativa sería continuar el proceso de descolonización y de reconciliación con el pueblo palestino y con los Estados árabes, lo cual podría desencadenar una emergencia del pretorianismo que conduzca, eventualmente, al traslado la violencia externa a la esfera interna⁸³.

5. ¿La justicia está en la reconciliación?

La reconciliación no es una idea meramente religiosa ni una utopía. Es una posibilidad y necesidad concreta del mundo político, que permite a la historia avanzar. Con todo, las religiones e ideologías

son una fuente privilegiada de axiomas y repertorios de acción para este cometido. Y la tierra de Israel-Palestina es rica en esta suerte de tradiciones.

Es imperativo examinar qué potencialidades tienen las sociedades en cuestión para construir relaciones más pacíficas, menos vengativas. Las grandes religiones que habitan las tierras y configuran los pueblos de Israel y Palestina son también antiguas tradiciones de sabiduría que hacen significativos aportes a la construcción de paz a través, entre otros elementos, de la corrección que se compadece con el otro⁸⁴.

Según la escuela de los Estudios para la Paz, el conflicto es una realidad permanentemente presente en la historia humana, con potencialidades tanto nocivas como constructivas. El camino destructivo es la salida más habitual a un conflicto, pero todos estos pueden transformarse constructivamente. El trámite destructivo está asociado a la violencia y la transformación constructiva a la paz⁸⁵.

La violencia, entonces, es uno de los dos grandes tratamientos que se le pueden dar al conflicto.

Es violencia toda situación, acción o condición controlable por la humanidad que, precisamente por no controlarse, impida el desarrollo integral de una o más personas. Por lo tanto, existen tres tipos de violencia: La violencia directa, que se ve y que un sujeto determinable ejerce sobre un objeto (que es otra persona o personas) específico; caben dentro de este tipo de violencia la física, la verbal y la psicológica. La violencia estructural, ejercida por las estructuras sociales sobre las personas, que incluye la exclusión política, la pobreza, la injusticia de la Justicia y la violencia simbólica. Y la violencia cultural, que es el sistema de representaciones que legitima a la violencia directa como recurso para resolver los conflictos y a la violencia estructural como forma de organización social⁸⁶.

La otra gran forma posible de tratamiento del conflicto es su transformación pacífica. Ésta consiste, básicamente, en la construcción de una cultura de paz, que a su vez contiene tres elementos: El primero, llamado “paz negativa”, se refiere a la ausencia de violencia directa, que corresponde a la noción más

comúnmente aceptada de paz. El segundo, la “paz positiva”, abarca la inclusión política, económica y simbólica y la presencia de mecanismos pacíficos y justos de resolución de conflictos particulares. Y el tercero, denominado “paz neutra”, se refiere a la legitimación cultural de la paz frente a la violencia⁸⁷.

Esta propuesta de paz, esta construcción conceptual, se basa en el análisis de las irenologías ideológicas dominantes en algunas de las más grandes culturas de la historia, principalmente las más determinantes de la tradición occidental⁸⁸; es decir, de las tradiciones religiosas de las que estamos hablando.

Estas irenologías, en la medida en que están socializadas, son formas de paz neutra o cultura de paz. Sus discursos, imaginarios y símbolos debilitan la violencia cultural porque deslegitiman, generalmente, a la violencia directa y estructural. El Corán, por ejemplo, condena el infanticidio, la explotación de los pobres, la usura, el asesinato, los falsos contratos, el adulterio y el robo⁸⁹.

El cuarto pilar del Islam, dar limosnas (*zakat*), es el más rel-

82. *Ibid.*, p. 232.

83. *Ibid.*

84. Braswell, Michael; Fuller, John y Lozoff, Bo. (2001), *Corrections, peacemaking, and restorative justice. Transforming individual and institutions*, Cincinnati, Anderson Publishing Co., p. 15.

85. Carvajal Pardo, Alejandro. (2007, Julio-Diciembre) “Semántica y Pragmática de la guerra y de la Paz: usos discursivos del presidente Uribe para incidir en el conflicto armado colombiano”, en *Perspectivas Inter-*

nacionales. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, Pontificia Universidad Javeriana, Cali. V. 3, N° 2, pp. 9-10.

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*, p. 10.

88. *Ibid.*

89. Braswell, Michael; Fuller, John y Lozoff, Bo. *Op.Cit.*, pp. 22-24.

evante para la construcción de paz. La intención de este, según John Esposito⁹⁰, es reparar las inequidades económicas mediante un impuesto – diezmo-, usualmente del 2.5% del patrimonio y activos del creyente, no sólo de sus ingresos. El Corán⁹¹ y la Ley Islámica estipulan que las limosnas deben ser usadas para ayudar a los pobres, huérfanos y viudas, para liberar esclavos y deudores, y para financiar la divulgación del Islam. Esposito cree que el significado de todo esto es combatir los excesos del materialismo y hacerlo en función de la justicia social⁹².

Por supuesto, la exclusión de las mujeres⁹³ y el llamamiento a la *Jihad*, si es interpretada en un sentido sociológico y no meramente espiritual, resultan contrarios a otras tradiciones pacifistas del Islam⁹⁴.

El concepto hebreo de *Shalom* inicialmente era un grito de guerra para invitar a las ciudades cananeas sitiadas a rendirse; como consecuencia de este uso se convirtió en un saludo y terminó refiriéndose a la paz, que es lo que -gracias a la

rendición- viene después de la guerra. Este concepto significa ante todo la paz entendida como el bien hecho a los vecinos y a los inmigrantes. Está relacionado con el año sabático y el jubileo, ocasiones rituales en las que se operaban la liberación de los esclavos, el perdón de las deudas, la restitución de las propiedades perdidas y el descanso de la tierra. *Shalom*, la paz, es entonces la vuelta a la justicia campesina y minifundista original⁹⁵.

La tierra es un referente importante para una nación, aún para aquellos de sus miembros que se encuentran en el exilio, o aún cuando toda ella se encuentre en el exilio:

Puede argüirse que cuando una nación es desposeída, esto no es solamente un gran mal para sus miembros presentes; también daña a sus sucesores, robándoles una herencia a la que tiene derecho, interrumpiendo su habilidad para continuar con su vida común. Nada, excepto el retorno de su territorio nacio-

nal, cuenta como una apropiada reparación para este mal.

¿Cuán persuasivo es este argumento? Aplica más convincentemente para los más inmediatos descendientes de los desposeídos –aquellos que han crecido con la expectativa de que van a vivir en una tierra particular-. (...) mucha gente cree que los palestinos deberían poder retornar a la tierra que ellos o sus padres fueron forzados a abandonar –aun cuando muchos palestinos nunca han vivido en esa tierra o nunca la han visto–⁹⁶ (trad. libre).

Una parte central de la tradición judeo-cristiana es el decálogo⁹⁷. Éste establece, junto al culto a Dios, unas fronteras básicas para el comportamiento humano que pueden ser también interpretadas como los estándares mínimos de la paz: honrar a los padres, no matar, no cometer adulterio, no robar, no levantar falso testimonio, y no desear el (la) cónyuge ni los bienes del prójimo. Esto implica, básicamente, mantener las relaciones con

los demás tan armoniosas o, en su defecto, tolerantes, como sea posible. De hecho, para una mayor perfección moral, los judíos están invitados a vestir a quien está desnudo, alimentar a los hambrientos, ayudar a los necesitados, reverenciar a los padres y maestros, apoyar a su comunidad y demostrar bondad⁹⁸, lo cual sería un desarrollo proactivo de lo anterior⁹⁹. El pacifismo presente en vertientes de ambas religiones impulsa, de manera aún más directa, a la adopción de la reconciliación como principio de los repertorios de trámite de conflictos culturalmente aceptados. Un movimiento místico especialmente pacifista dentro del Islam es el sufismo. Uno de sus maestros fue Rumi, en quien se inspira la orden de los derviches danzantes. Sus enseñanzas y hechos giran en torno a los valores característicos del pacifismo de cuño religioso: compasión, inclusión, servicio a los otros y devoción a Dios¹⁰⁰.

También hay una corriente mística en especial dentro del judaísmo, el Hasidismo, que hace significativos aportes al pacifismo. Hace una invitación constante a la transformación de la realidad: hay

90. Esposito, John. Citado en Braswell, Michael; Fuller, John y Lozoff, Bo. Op.Cit.

91. Corán, 9:60.

92. Braswell, Michael; Fuller, John y Lozoff, Bo. *Ibíd.*, pp. 22-24.

93. Claro, hay que tener en cuenta posiciones como la de Michael L. Ross, de la Universidad de California en Los Ángeles, quien sostiene en un concienzudo estudio publicado en febrero de 2008, que es la producción masiva de petróleo, y no el Islam, lo que mantiene a las mujeres marginadas del mercado laboral y, por lo tanto, al margen de la representación política.

94. Braswell, Michael; Fuller, John y Lozoff, Bo. Op.Cit., pp. 22-24.

95. Carvajal Pardo, Alejandro. Op.Cit., p. 4.

96. Thompson, Janna. Op.Cit., p. 61.

97. Deuteronomio, 4, 6-21.

98. Salmo 15.

99. Braswell, Michael; Fuller, John y Lozoff, Bo. Op.Cit., pp. 15-17.

100. *Ibíd.*, pp. 22-24.

que ver a Dios en toda la naturaleza y la realidad; si la realidad no se ve así y esto no puede ser cambiado, entonces hay que cambiar los ojos con que se ve la realidad¹⁰¹.

Las creencias y prácticas del Hasidismo se pueden clasificar en cinco grandes categorías. La quinta se refiere a las relaciones interhumanas: No juzgar a los demás; no se puede amar a Dios sin amar a los vecinos¹⁰².

Finalmente, vale la pena resaltar el poder reconciliador de algunas de las narrativas de estos pueblos. Dos proverbios sufíes cabe citar aquí para ilustrar cómo la religión y la construcción de la paz están, mutuamente, una en función de la otra: “Si tú estás con nosotros pero sin fe, estás causando un terrible daño. Si estás abriendo tu corazón al amor de Dios, estás ayudando a gente que no conoces y que nunca has visto”. Éste se refiere a servir a los desconocidos, sin distinción. Y este otro: “Ven, ven, quienquiera que seas, trotamundos, feligrés, amante de la vida, no importa. La nuestra no es la caravana de los desesperados. Ven, aún si has roto tu voto cien veces. Ven, ven de nuevo, ven”. Éste hace pensar en el perdón, la tolerancia, el olvido, la esperanza, la apertura

y la inclusión. Ambos apuntan, en últimas, a la reconciliación¹⁰³ (trad. libre).

También el hasidismo es conocido por sus historias y parábolas. Una muy ilustrativa es aquella sobre un rabino que desaparecía cada *Sabbath*, por las tardes. Los miembros de su congregación creían que en esos momentos solía tener un encuentro místico con Dios y enviaron a uno de sus cantores a espiar el arrobamiento. Éste lo siguió hasta el centro del bosque, donde vio cómo entraba a una modestísima cabaña en la cual vivía una enfermísima y encorvada anciana no judía; le cocinó, le avivó el fuego y le brilló el piso, y luego volvió a su casa. Cuando el espía volvió, los feligreses le preguntaron si su rabino había subido al cielo. El cantor contestó que había subido mucho más alto que eso¹⁰⁴.

En otra ocasión un rabino preguntó a sus discípulos cómo podría distinguirse cuándo la noche ha terminado y el día comienza. Tras varias respuestas desacertadas por parte de los estudiantes, el rabino dio la correcta: “Es cuando puedes mirar la cara de cada hombre y mujer y ver que es tu hermano o hermana. Porque ustedes

no pueden ver esto, todavía es de noche”¹⁰⁵.

Conclusión

La conflictiva y violenta cotidianidad que viven Israel y Palestina es, cuando menos, confusa. La dinámica política y social de la región oscila entre la guerra y la simbiosis, con oscilaciones a veces imperceptibles. La guerra entre Israel y otros Estados ocurre con relativa frecuencia, pero es al mismo tiempo la lucha del Estado de Israel por existir. Y la violencia que éste y sus ciudadanos ejercen y padecen, tanto en su suelo como en los territorios ocupados, está ligada a la lucha del Pueblo Palestino, agónica desde su nacimiento, por constituirse en un Estado.

El mayor problema consiste en que dos entidades políticas –Palestina e Israel– tienen pretensiones monopólicas –y por lo tanto mutuamente excluyentes– sobre los mismos territorios, y en que estas diferencias no han sido resueltas de manera terminante. Esto hace que las relaciones con los Estados vecinos y los aliados más lejanos se sitúen en un plano etéreo entre lo nacional y lo interestatal. En consecuencia, y este problema es el núcleo de este texto, no existe claridad sobre los roles de los diversos actores de los

conflictos político-sociales internos en su resolución, sino que éstos son cambiantes y desregulados.

Suelen existir, en cada sociedad política, unas instituciones –formales o informales– que regulan la pertenencia a la misma. En la entidad política conocida como Palestina existe un gran desorden en cuanto a quién, en qué circunstancias, bajo cuáles criterios y cómo reclama el cumplimiento de estas normas de pertenencia, o impone castigos por su incumplimiento. Adicionalmente, tales reglas nacieron previamente a la ocupación israelí, se consolidaron durante ésta y continúan bajo la Autoridad Nacional Palestina; y no son propiamente las de un Estado moderno sino las de una sociedad fragmentaria y un sistema político clientelista.

Ciertamente la sociedad palestina conserva algunas maneras tradicionales para lidiar con quienes considera dignos de castigo; es decir que cuenta con instituciones informales que regulan la venganza, individual o colectiva, de acuerdo con unos estándares socialmente aceptados. Pero esas prácticas dificultan que un proto-Estado se yerga como único detentador legítimo de la violencia. Por otro lado, los intentos más o menos fallidos de convertirse en tal instancia por parte de

101. *Ibid.*, pp. 15-17.

102. *Ibid.*

103. *Ibid.*, p. 24.

104. *Ibid.*, pp. 15-17.

105. *Ibid.*

la A.N.P. —o de los partidos dentro de ella— y los esfuerzos de Israel por contener las redes informales de violencia de la sociedad palestina y demostrar que éste sí es un Estado con monopolio de la fuerza, acaban por producir versiones radicales y excéntricas de esta cultura de la venganza, que alimentan la espiral de la violencia.

Ahora bien, una función esencial del Estado es el control de la venganza, en cuanto ejercicio de la fuerza; dicho de otra manera, la concentración de la administración de la venganza de acuerdo con una cierta racionalidad es un corolario de la idea de que el Estado es aquella organización que, en una sociedad, monopoliza el uso legítimo de la violencia. Y el conflicto que protagonizan israelíes y palestinos es, a todas luces, un ejercicio -violento- que intenta responder a la cuestión del Estado.

Palestina e Israel están inmersos en una guerra “del tercer tipo”. Ocasionalmente, éste toma la forma de una guerra interestatal clásica -contra Egipto, Siria o Jordania-. Empezó siendo una guerra de liberación -la de los judíos sionistas asentados en el Mandato británico de Palestina- y, de cuando en vez, se convierte en una intervención extranjera -por parte de Israel en el Líbano, por ejemplo, o, en las “Zonas A” de Gaza y Cisjordania, disputadas por

Fatah y Hamas-. Pero, ante todo, lo que se vive actualmente es una guerra de secesión en que la comunidad política palestina intenta romper la hegemonía del Estado de Israel y establecer el Estado Palestino.

El Estado nace de la memoria y de la venganza. El mito fundacional se entremezcla con la necesidad de controlar el círculo de retaliaciones entre individuos y grupos. Israel es un Estado agresivo sin completo control sobre la totalidad del territorio que pretende. Palestina es un cuasiestado en un momento crítico: *ad portas* de prosperar o *ad portas* de colapsar. Y el futuro de cada uno depende del otro. El rumbo que tomen los acontecimientos está ligado a la capacidad de los poderes nacionales para imponerse a los locales y contener y dirigir el ejercicio de la agresión y la retaliación.

En esta muy cruenta guerra el objeto más deseado, junto con la tierra sacralizada, es el control sobre la población civil. Este control, que se obtiene aterrorizando y movilizándolo, es básicamente la regulación y administración del agenciamiento violento de las relaciones entre los súbditos/ciudadanos. De lo que se trata, entonces, es de hacer realidad Estados que monopolicen la venganza -o justicia- ejercida por sus miembros y los proteja de la ejercida por los ajenos a él.

Por supuesto, este ejercicio de la violencia necesita de una cultura de la violencia que los legitime: En el caso palestino se trata de la práctica tradicional de la venganza y del más bien reciente nacionalismo. Del lado israelí se encuentran el más avezado nacionalismo sionista y su repertorio recurrente de mitos sobre sufrimientos históricos que deben ser, si no vengados, al menos profundamente reparados.

Como mínimo dos proposiciones pueden enunciarse de los nacionalismos israelí y palestino: Que proveen la base de violencia cultural que es necesaria, junto a la violencia estructural, para sostener la violencia directa y su escalada. Y que, a partir de cierto punto, o en ciertas dimensiones, contribuyen a la fragmentación interna de sus respectivas comunidades políticas, más que a su fortalecimiento.

Por lo tanto, dos cosas pueden esperarse del aprovechamiento del discurso pacifista compartido por las religiones predominantes de palestinos e israelíes: Primero, que una cierta cultura de paz reemplace paulatinamente a la violencia cultural como sustento del conflicto, contribuyendo a su transformación pacífica. Y, segundo, que la paz también sea incentivada al comenzar a pensar en la comunidad política y en la justicia como agente regulador y práctica regulada, respectivamente,

de la reconciliación más que de la venganza.

Ambas posibilidades pasan, necesariamente, por la remodelación de los discursos que constituyen la memoria histórica y los mitos en los que se fundan el nacionalismo sionista y palestino.

Qué se haga con los conflictos cotidianos vividos por los ciudadanos en medio del macroconflicto, cómo se manejen y cómo se recuerden, no es un asunto secundario. La administración de la justicia, formal o informal, en tanto administración de la venganza, de la memoria y de la reconciliación, es una variable determinante para el presente, el futuro, y el pasado de la región.

Por supuesto, aquí no cabe hablar de sueños lejanos e inasibles. En este conflicto hay que pensar en una paz concreta que empieza por la transformación de los encuentros violentos cotidianos. La complejidad del macroconflicto está co-determinada, circularmente, con las complejidades de los microconflictos. El sistema que se consolide para manejarlos estará a las raíces del Estado.

Bibliografía

- Anderson, Perry. (2001, Jul-Aug) “Scurrying towards Bethlehem”, en *New Left Review* 10, pp. 5-31.

- Ben-Eliezer, Uri. (1999.) “¿Acaso hay posibilidad de una guerra civil en Israel? Análisis de las relaciones entre el ejército, la sociedad y la política.” Citado en Waldmann, Peter y Reinares, Fernando (comp), *Sociedades en Guerra Civil, conflictos violentos de Europa y América Latina*. Buenos Aires, Paidós, pp. 212-232.
- Braswell, Michael; Fuller, John y Lozoff, Bo. (2001), *Corrections, peacemaking, and restorative justice. Transforming individual and institutions*, Cincinnati, Anderson Publishing Co., p. 164.
- Carvajal Pardo, Alejandro. (2007, Julio-Diciembre) “Semántica y Pragmática de la guerra y de la Paz: usos discursivos del presidente Uribe para incidir en el conflicto armado colombiano”, en *Perspectivas Internacionales. Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, Pontificia Universidad Javeriana, Cali. V. 3, N° 2, pp. 7-38.
- Diamond, Jared. (2008, 21 de abril) “Vengeance Is Ours”, Originalmente publicado en *Annals of Anthropology*, en *The New Yorker*, p. 74ss.
- Hobsbawm, Eric. (2007), *Guerra y Paz en el Siglo XXI*, Barcelona, Crítica, p.179.
- Holsti, Kalevi Jaakko. (2006), *The State, War and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, quinta reimpresión, p. 254.
- Margalit, Meir. (2007) “Recuperación de la memoria histórica”, en *Memoria histórica*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya, pp. 26-39.
- Pérez Beltrán, Carmelo y Salim, Maryam. “Intifada II”, en *Enciclopedia de la Paz y los Conflictos*, Universidad de Granada, V. 1, pp. 592-594.
- Rigby, Andrew. (2001), *Justice and reconciliation. After the violence*, Boulder, Colorado, y Covent Garden, Londres, Lynne Rienner Publishers Inc., p. 207, Cap. 7: “Palestine: Collaboration and Its Consequences – A Worst-Case Scenario?” p. 147-163.
- Ross, Michael L. (2008, Feb.) “Oil, Islam and Women”, en *American Political Science Review* V. 102 N° 1, pp. 107-123.
- Thompson, Janna. (2002), *Taking responsibility for the past. Reparation and historical injustice*, Cambridge, Polity, p.173

Clave Morse

Polarización política en el Público americano*

Morris P. Fiorina**

mfiorina@stanford.edu

Samuel J. Abrams**

sabrams@fas.harvard.edu

Recibido: 25/11/2008

Aprobado evaluador interno: 10/12/2008

Aprobado evaluador externo: 27/04/2009

Resumen

Por más de dos décadas los científicos políticos han discutido el aumento de la polarización de la élite en los Estados Unidos, pero el estudio de la polarización de las masas no recibió la misma atención sino hasta hace muy poco. Este artículo estudia la literatura acerca de la polarización de las masas. Comienza con una discusión del concepto de polarización, luego continúa con una consideración acerca de los diferentes tipos de evidencia que han sido utilizados para estudiar la polarización concluyendo que mucha de la evidencia presenta problemas de inferencia que proporciona conclusiones problemáticas. La evidencia más directa – la posición de los ciudadanos en temas de políticas públicas – muestra poca o ninguna indicación del aumento de la polarización de masas en las dos o tres últimas décadas. Claramente ha habido una clasificación de los partidos –una correlación creciente entre los puntos de vista políticos y la identificación de los adeptos–, aunque el alcance ha sido exagerado algunas veces. La polarización geográfica –la tendencia hipotética de personas afines a agruparse– permanece como un asunto abierto. Hasta la fecha, no hay una evidencia concluyente de que la polarización de la élite haya estimulado a los votantes por una parte, a polarizarse o por otra a retirarse de la política.

Palabras clave

Polarización de la élite, polarización de las masas, cultura de la guerra, clasificación de los partidos.

Abstract

For more than two decades political scientists have discussed rising elite polarization in the United States, but the study of mass polarization did not receive comparable attention until fairly recently. This article surveys the literature on mass polarization. It begins with a discussion of the concept of polarization, then moves to a critical consideration of different kinds of evidence that have been used to study polarization, concluding that much of the evidence presents problems of inference that render conclusions problematic. The most direct evidence –citizens' positions on public policy issues– shows little or no indication of increased mass polarization over the past two to three decades. Party sorting –an increased correlation between policy views and partisan identification– clearly has occurred, although the extent has sometimes been exaggerated. Geographic polarization –the hypothesized tendency of like-minded people to cluster together– remains an open question. To date, there is no conclusive evidence that elite polarization has stimulated voters to polarize, on the one hand, or withdraw from politics, on the other.

Keywords

Elite polarization, mass polarization, culture war, party sorting.

* Translated and reprinted with permission from the Annual Review of Political Science, Volume (11) © (2008) by Annual Reviews. La traducción al español del presente artículo fue realizada por los profesores William Jurado, Odemaris Abadía, Oscar Mora, Armando Mosquera, Adriana Valencia y María Consuelo Martínez del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. La profesora María Consuelo Martínez tuvo a su cargo la revisión y compaginación de la traducción.

** Morris P. Fiorina es profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford, California 94305. Samuel J. Abrams es profesor en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts 02138.



Kurosh Sadeghian
El escalafandra y el cisne
De la serie Calendario
Técnica óleo sobre lienzo
122 X 59 cm.
2000

Introducción

En sus prefacios a los primeros volúmenes del “*Annual Review*”, su fundador editor Nelson Polsby (e.g., 1999), comentó sobre la heterogeneidad teórica y metodológica de la ciencia política. Más que en otras ciencias sociales, la ciencia política se define a sí misma por la materia objeto de estudio política y gobierno, antes y ahora, aquí y allá - mientras carece de un enfoque teórico dominante como el enfoque del actor racional de la economía, o de una metodología dominante como la tradición experimental de la psicología. Como ilustran los ensayos en el volumen editado por Katznelson y Milner (2002), cada enfoque y metodología encontrada en las otras ciencias sociales, encuentran un nicho en la ciencia política (junto con algunos que son humanísticos más que científicos).

Además de la diversidad metodológica, el enfoque de la materia de estudio de la disciplina que generan naturalmente agendas de investigación que reflejan hechos y desarrollos en el mundo real, más de lo que lo hacen las agendas de nuestras ciencias sociales hermanas. Aunque la mayoría de los programas de investigación en las ciencias sociales, probablemente tienen

raíces en los intereses del mundo real, nuestra percepción es que las agendas en disciplinas tales como la economía, toman vida en sí mismas más frecuentemente que en la ciencia política. En nuestra disciplina, la atención académica a varias preguntas aumenta y disminuye al igual que los hechos y desarrollos del mundo real vienen y van. Como consecuencia, existe algo de verdad en las acusaciones de los críticos, de que nuestra investigación no es tan concluyente o tan progresiva como las de las otras disciplinas¹.

Desde sus comienzos hace ya más de un siglo, la disciplina ha sido de esta forma, sin embargo, parece que somos lo que somos y probablemente no es posible cambiar.

Pero incluso si la ciencia política no es una ciencia típica-ideal, muchos de aquellos entrenados como científicos políticos poseen conocimiento y habilidades analíticas que les permiten falsificar, confirmar, clarificar además, informar las creencias de los practicantes y observadores políticos - creencias que tienen consecuencias en el mundo real. Bajo tales circunstancias, llevamos a cabo este ensayo acerca del ampliamente discutido, desarrollo actual de la política americana: La polarización.

A comienzos de los noventa, los medios de comunicación y los intérpretes políticos de la política americana comenzaron a promulgar una narrativa de la polarización. El insurgente candidato presidencial Pat Buchanan declaró en su discurso en la Convención Nacional Republicana de 1992, una insigne guerra cultural para el espíritu Americano, y aunque aquella elección mostró pocos signos de tal conflicto, desarrollos posteriores lo hicieron aparecer profético. En 1994 los demócratas perdieron el control de la Cámara de Representantes por primera vez en 40 años, resultado atroz atribuido a la inseguridad económica “machos blancos enojados” - atacaron ferozmente el aborto, la discriminación, los derechos de los homosexuales, el control de las armas, a Hillary Clinton, la inmigración y otras provocaciones culturales; dos años más tarde, el tema del conflicto parecía haber pasado, cuando el candidato presidencial Bob Doyle fue obligado a preguntarse quejumbrosamente: ¿“Donde está el ultraje”? Pero en 1998, el escándalo Mónica Lewinsky le dio importancia de nuevo al tema de la polarización y ésta se convirtió en un aspecto dominante

de los comentarios políticos en los ciclos de elecciones del 2000 y del 2004².

Después de la elección del 2000, los comentaristas políticos dieron al tema de la polarización, una representación visual: el célebre mapa rojo-azul notorio de los Estados Unidos, generalmente interpretado como el reflejo de una división fundamental entre los temerosos de Dios, los Estados del sur y del centro que apoyaban a Bush, por una parte, y los ateos, los Estados de las costas y el área industrial decadente de los Grandes Lagos, que apoyaban a Al Gore, por la otra. Y cuando la elección del 2004 casi reproduce el mapa del año 2000, la creencia en el tema de la polarización encumbrado como satisfacción de los conservadores sociales sobre la pretendida importancia de los “values voters” (grupo demográfico de electores) para la reelección del Presidente Bush, y los comentaristas liberales aceptaron amargamente aquella interpretación. Un editorialista preguntó:

“¿Donde más (si no, en los estados rojos) encontramos fanatismo fundamentalista, ira secular, intolerancia religiosa, te-

2. Subsecuentes comentaristas ignoraron el hecho de que en 1998 el partido de un presidente en ejercicio ganó sillas por segunda vez desde la guerra civil, por los totalmente vergonzantes intentos Republicanos de explotar el asunto Lewinsky. En las repercusiones de las elecciones, algunos conservadores sociales lamentaron que la cultura bélica se acabara y que ellos hubieran perdido. (Eakman 1999; ver también Bennett 1998).

1. Lindblom CE. (1997), “Political science in the 1940s and 1950s”, in *American Academic Culture in Transformation: Fifty Years, Four Disciplines*, (edit.) T Bender, CE Schorske, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, pp. 244-70.

*mor de Dios y odio hacia la modernidad? ... lo encontramos en el mundo musulmán, en Al Qaeda, en los Sunni leales a Saddam Hussein*³.

Otro escritor proclamó que la elección constituía un punto de retorno histórico:

*En las primeras horas del 3 de noviembre del 2004, apareció un nuevo país en el mapa del mundo moderno: El DSA, Los Estados Divididos de América (por su sigla en inglés)... Nunca, desde la Guerra Civil, ha sido tan clara la línea divisoria entre las dos mitades.... (Sic). Es hora de que llamemos a esas dos Américas de manera diferente a Republicana y Demócrata por su mutua alienación e imperdonable menosprecio se acercan más a los Sunni y Shiitas, o (en terminología hindú) musulmanes e hindues. ¿Qué tal, entonces, América de Dios y América mundana?*⁴

Un mapa que circuló ampliamente por Internet después de la elección del 2004 clasificó a los

estados rojos como “La tierra de Jesús” y combinó los estados azules con nuestro vecino del norte para formar los “Estados Unidos de Canadá”.

Aunque los estudiantes del congreso⁵ y los partidos políticos⁶ habían empezado desde antes la discusión en auge de la polarización de la élite, los académicos de la opinión pública iban más despacio para dirigir el tema emergente de la polarización popular. En parte, esto puede haber sido porque la mayoría de las elecciones inspiran a los medios de comunicación a adoptar una explicación breve del resultado (El año de la mujer, El año del macho blanco molesto) e identifican algún bloque de votantes críticos (soccer moms [madres con niños en edad escolar], security moms [nombre que reemplazó en 2004 el de soccer moms], NASCAR dads [grupo de padres seguidores de las carreras NASCAR], values voters (grupo de electores), de tal forma que los académicos bombardeados por los comprensibles comentarios “rojo versus azul” asumieron que esto también pasaría. Pero no solamente el tema de la polarización tuvo una

vida media más larga que la mayoría, parece también haber influenciado lo que pasa realmente en la política. Para mencionar dos ejemplos, hemos observado una disminución en las estrategias electorales tradicionales dirigidas a persuadir a los electores a cambiarse a favor de un énfasis para maximizar la participación política de base⁷, y las exageradas exigencias de los mandatos gubernamentales basados en los estrechos márgenes electorales⁸. Reconocer estas consecuencias del mundo real, la literatura sobre polarización se ha extendido enormemente en los últimos años, como muchos académicos dirigieron su atención al escenario contemporáneo.

Una revisión de la literatura en polarización política apareció hace apenas dos años en la *Annual*

*Review of Political Science*⁹ y otra está apareciendo en *British Journal of Political Science*¹⁰. Más que volver a rastrillar sobre esto, bien hecho ya por otros, enfocamos nuestra revisión más específicamente y la orientamos un poco diferente que estas revistas escasamente recurrentes.

En primer lugar, nuestra discusión dirige la polarización hacia el público. Hay una extensa literatura acerca de la polarización de la élite, la mayor parte se enfoca en el Congreso¹¹. Cuestiones metodológicas acerca de la lista de medición de la polarización, merecen más atención, y hay debates sobre quién comenzó el movimiento¹², entre más movimiento ha habido, más polarización es genuina en contraposición a una táctica para generar apoyo político y otros rasgos específicos del in-

7. Fiorina MP. (1999), Whatever happened to the median voter? Presented at MIT Conf. Parties and Congress, Cambridge, MA., [online], available in: <http://www.stanford.edu/~mfiorina/Fiorina%20Web%20Files/MedianVoterPaper.pdf>

8. Weiner, M y Pomper, GM. (2006), The 2.4% solution: What makes a mandate? Forum, vol 4. [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/4:2:2006>

9. Layman GC, Carsey TM, Horowitz JM. 2006. Party polarization in American politics: characteristics, causes, and consequences. Annu. Rev. Polit. Sci. 9:83–110

10. Hetherington, MJ. (2007), Turned off or turned on: the effects of polarization on political participation, engagement, and representation. See Nivola & Brady 2007, pp. 1–33

11. McCarty N, Poole KT, Rosenthal H. (2006), Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches. Cambridge, MA: MIT Press.

12. Hacker, JS y Pierson, P. (2006 a, b, c.) “Off topic: a reply to our critics”. Forum 3:4, Article 10 [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol3/iss4/art10>.

Pitney, JJ Jr. (2006a.), The midterm: what political science should ask now. Forum 4:3, Article 2 [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol4/iss3/art2>.

Pitney JJ Jr. 2006b. Off center: a rejoinder. Forum 4:1, Article 9 [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol4/iss1/art9>.

3. Wills G. (2004, Nov 4), “The day the enlightenment went out”, in The NY Times, Editorials/Op-Ed.

4. Schama S. (2004), “Onward Christian soldiers. Guardian Unlimited” [online], available in: <http://www.guardian.co.uk/g2/story/0,3604,1343956,00.html>, Nov. 5.

5. Poole KT y Rosenthal HR. (1984), The polarization of American politics. J. Polit. 46:1061–79

6. Stone WJ, Abromowitz A, Rapoport R. (1990), Sex and the caucus participant: the gender gap in 1984 and 1988. Am. J. Polit. Sci. 34(3):725–40

cremento de la polarización de la élite. Sin embargo, existe un acuerdo general entre los observadores informados que las élites políticas americanas han polarizado.

En segundo lugar, más que repetir una revisión amplia de la literatura, enfocamos la atención crítica en temas conceptuales, empezando obviamente por definir e identificar la polarización. Luego examinamos cinco variedades de evidencia que los estudios han tratado como evidencia a favor o en contra de la polarización: Las características sociales y culturales de los americanos, sus valores fundamentales, sus posiciones políticas, su comportamiento al votar y su evaluación de los candidatos, e incluso sus lugares de residencia.

Una consideración crítica de esta serie de evidencia potencial muestra que gran parte de ésta es menos relevante en lo que a polarización concierne de lo que parece. Enseguida, vamos hacia la clasificación de partido, un desarrollo a menudo combinado con la polarización. Finalmente, discutimos brevemente una nueva línea de trabajo – el impacto de la polarización de la élite en las actitudes del público.

1. Polarización: Identificación y medida

Las definiciones de diccionario estándares de la polarización, acentúan la presencia simultánea de principios, de tendencias, o de puntos de vista de oposición o que están en conflicto. En nuestra experiencia, la mayoría de los eruditos sostienen una noción intuitiva de la polarización como distribución bimodal de sus observaciones.¹³ Así, **la figura 1** pone en contraste dos distribuciones hipotéticas en una escala liberal-conservadora. Dudamos que si sería muy polémico afirmar que la distribución superior es una distribución polarizada, mientras que la inferior no lo es.

Aunque muchos considerarían la bimodalidad como una condición necesaria para que una distribución lleve la clasificación de polarización, unos cuantos la considerarían una condición suficiente. **La figura 2** ilustra dos distribuciones bimodales en escalas de siete-puntos, como aquellas que están incluidas en los estudios nacionales de elecciones (NES, por sus siglas en inglés). Creemos que mayor cantidad de personas considerarían el ejemplo inferior como un caso de polarización más

Figura 1
Polarized and nonpolarized distributions.

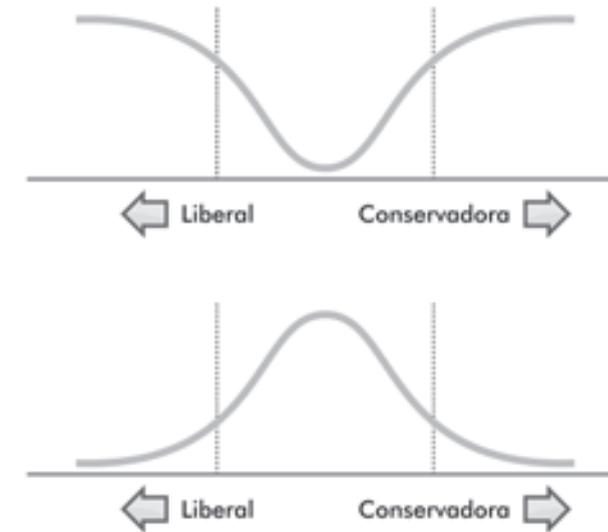


Figura 2
Polarization: levels and trends.



13. En su estudio exhaustivo de la polarización de la opinión pública, DiMaggio y otros, (1996) examinan la polarización de distribuciones, a partir de cuatro diversos puntos de vista: como aumento en a) la varianza estadística, b) bimodalidad, c) restricción, (ejemplo, coherencia ideológica) y d) consolidación (diferenciación intergrupala).

que el ejemplo superior. Así, una suposición implícita que la mayoría hacemos es que los dos modos de distribución caen en los extremos, no cerca del centro.

DiMaggio y otros¹⁴, señalan que la polarización se puede ver tanto estado, como proceso. Si caracterizar una distribución determinada como polarizada es generalmente una cuestión de juicio, ¿Es el ejemplo superior en el cuadro 2 un caso de distribución polarizada? Algunos analistas podrían decir que no – grupos grandes de personas se consideran levemente conservadoras o levemente liberales pero la gran mayoría de encuestados aparecen cerca del centro de la escala. Algunos autores de la narrativa de la polarización, sin embargo, podrían decir que sí, que la distribución superior realmente indica la polarización: la mitad de los encuestados aparecen a la izquierda del centro y la otra mitad a la derecha del centro. ¿Alternativamente, es el ejemplo inferior en el cuadro una distribución polarizada? Probablemente la mayoría de los analistas dirían que sí, pero algunos escépticos de la narrativa de la polarización podrían decir que “parcialmente” o

tal vez “heterogéneamente” sería un mejor calificativo.

En contraste con los niveles de juicio de la polarización, identificar tendencias en la polarización es una tarea más fácil. Considerando la figura 2 otra vez, probablemente muy pocos analistas objetarían el juicio de que un cambio en la forma de una distribución como la del ejemplo de arriba hacia abajo es una tendencia polarizante. El movimiento lejos del centro hacia los extremos parecería ser una definición no controvertida de la polarización, aunque aun son discutibles los juicios sobre cómo caracterizar los puntos iniciales y finales. En nuestro trabajo anterior¹⁵, pudimos haber desviado la discusión desde su trayectoria más generosa, discutiendo que pocas diferencias de la opinión en los Estados Unidos alcanzaron un nivel que mereció la clasificación de polarización. Afirmamos que hay niveles de polarización en gran parte porque deseábamos desacreditar la exageración de los medios sobre las diferencias entre estado azul y estado rojo, mostrando que las diferencias no eran tan grandes como se creía, y que generalmente se encontraba

a las mayorías en los mismos lados de los resultados. Pero tal evidencia interseccional predeciblemente resultó en tipos de argumentos: “es demasiado”, “no lo es”: ¿una diferencia del 10% es grande o pequeña? Excepto en los casos más extremos (y más raros) del consenso completo o de la oposición polar, la sentencia de tendencias polarizantes es más fácil que la sentencia de los niveles de polarización, entonces la investigación que incluye una dimensión temporal es tan particularmente relevante a la discusión actual, aunque restrinja los análisis a los datos serie temporales.

Una característica interesante del análisis de tendencia, es que la polarización aumentará cuando una población se mueva a partir de un estado consensual a su contrario. Por ejemplo, hace una generación cerca de tres cuartos de la población americana convino que el comportamiento homosexual es “siempre erróneo”¹⁶. Ése es un estado muy consensual de la opinión pública. Tales creencias empezaron a declinar aproximadamente en los 90, sin embargo, y la opinión hoy sobre homosexualidad aparece considerablemente más polarizada. Pero si las tendencias actuales continúan, en 20 años la opinión pública, alrededor del 2007 aparecerá casi como

el punto medio de un período transitorio en que la sociedad americana se movió de una posición del rechazo consensual de la homosexualidad, a una posición de la aceptación consensual de la homosexualidad. Así, la evidencia de aumentar la polarización en un punto en el tiempo, puede indicar algo diferente cuando está vista en un contexto más largo.

2. ¿Polarización? Cinco tipos de evidencia

Autores de la discusión de que los americanos se han polarizado, ofrecen una amplia gama de evidencias para sustentar su postura. En una observación más cercana, mucha de esta evidencia tiene poco o nada de relevancia con la pregunta.

2.1 Las diferencias en las características Socioculturales

El año de nuestro Señor 2000 fue el año del mapa. . . Esta elección era Hollywood contra Nashville, “Sexo en la ciudad” contra “Tocado por un ángel,” radio pública nacional contra radio de la charla, “Doonesbury” contra “B.C.,” “Hotel California” contra “Okie de Muskogee.” Era The New York Times contra National Review Online, Dan Rather

14. DiMaggio, P; Evans, J; Bryson, B. (1996), Have Americans' social attitudes become more polarized? *Am. J. Sociol.* 102, pp. 690–755

15. Fiorina, MP; Abrams, SJ y Pope, JC. (2005), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, New York, Pearson Longman.

Fiorina, MP; Abrams, SJ y Pope, JC. (2006), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, New York, Pearson Longman. 2nd ed.

16. *Ibíd.*

*contra Rush Limbaugh, Rosie O'Donnell contra la Dr. Laura, Barbra Streisand contra el Dr. James Dobson, el La Suprema Corte contra bien, La Suprema Corte*¹⁷.

Tales contrastes coloridos, divertidos y fáciles de apreciar son un material común en los medios. Se nos dice que los residentes del estado rojo son más susceptibles de ser Evangélicos, portadores de armas, devotos de la música country, bebedores de cerveza, y fanáticos de las competencias de NASCAR, mientras que los residentes del estado azul son más susceptibles de ser agnósticos o ateos, conductores de Volvo, partidarios de las bellas artes, consumidores de vino y personas que les gusta la navegación. Los resultados de tales contrastes se han observado en un canal de los medios o en otro.

Implícita en tales contrastes está la presunción de que las características sociales se correlacionan altamente con posiciones políticas, de modo que una diferencia en, por ejemplo, los alquileres de videos de pornografía¹⁸ se tra-

duce en una diferencia comparable en, por ejemplo, opiniones sobre la legalidad del aborto o la necesidad del registro por posesión de armas. A veces, tales ecuaciones son válidas. Por ejemplo, si se nos dice que un partidario aleatoriamente seleccionado es africano-americano, podemos estimar que las adversidades que él o ella tendrán con los demócratas más que con los Republicanos va de 9 a 1. Pero con mayor frecuencia, las características sociales tienen correlaciones mucho más débiles con posturas políticas. Si se nos dice que un partidario aleatoriamente seleccionado es blanco, las probabilidades de que él o ella sea un Demócrata más que un Republicano son mucho más que 3 a 4.

Las relaciones entre la mayoría de las características sociales y de las posturas políticas no son terriblemente fuertes¹⁹. Incluso algunos que se creen incuestionablemente indicativos de ciertas inclinaciones políticas, son más débiles de lo que a menudo se puede creer. Por ejemplo, en 2004 las encuestas de la salida indicaron que casi un tercio

de Evangélicos blancos votaron por John Kerry, al igual que más de un tercio de portadores de armas. Así, las diferencias en el tamaño de estas categorías de ciudadanos se deben descontar por un tercio cuando sean traducidas a diferencias políticas. E incluso se deben aplicar descuentos más grandes a las características no tan estrechamente relacionadas a las posturas políticas como éstas.

Además, las correlaciones entre las características sociales y las preferencias políticas, varían en un cierto plazo. Los operativos de la campaña republicana pudieron haber aprendido esta lección en el 2006. Los observadores de los medios acreditaron la campaña de Bush en el 2004, con una operación sofisticada del séquito que utilizó “**microtargeting**.” (estrategia que va orientada a recoger información específica en población estrictamente seleccionada). Los datos del registro de votantes fueron combinados con las bases de datos del consumidor para identificar a los potenciales votantes republicanos, basados en sus opciones del gasto y estilos de vida. Sospechamos que las relaciones entre las preferencias políticas y el comportamiento del consumo, son tanto débiles como

variables – una suspicacia consistente con los resultados de las elecciones del 2006, que parecieron sorprender al alto comando Republicano. Examinando la masacre electoral, un consultor republicano bromeaba sobre esto diciendo que el problema no era que la operación del séquito había fallado, sino que la gente que fue escogida, no votó por los Republicanos.

La línea de fondo es que los contrastes en características socio-culturales individuales no son indicadores directos de una polarización política. Por lo tanto, los contrastes en tales características pueden o no constituir la evidencia de polarización. Los analistas deben proporcionar información adicional sobre la fuerza de los vínculos entre las características sociales y las variables políticas relevantes, así como información sobre la estabilidad de tales vínculos.

2.2 Diferenciar El punto de vista del mundo y las Visiones Morales

La narrativa de cultura de la guerra surgió de argumentos sobre visiones morales contrarias “o cosmovisiones”. Wuthnow²⁰ y sobre todo, Hunter²¹ sostuvieron que los

17. Mattingly, T. (2000, Dec 30) “The map” spoke volumes about our country’s divisions, in Knoxville News-Sentinel, p. B2

18. Edsall, T. (2003, Jan/Feb) “Blue movie”, in Atlantic Mon, Núm. 36.

19. Y a veces están en la dirección “incorrecta”. Por ejemplo, los comentaristas han señalado que los estados rojos, donde los “valores familiares” supuestamente reinan de manera suprema, tienen más altos índices de divorcio, de alcoholismo, de abuso de niños, y de un número total de lectores de Playboy que en los estados azules.

20. Wuthnow, R. (1989), *The Struggle for America’s Soul: Evangelicals, Liberals, and Secularism*, Grand Rapids, MI: Eerdmans.

21. Hunter, JD. (1991), *Culture Wars: The Struggle to Define America*, New York, Basic Books.

americanos, cada vez más, se estaban dividiendo en dos campos de valores: el culturalmente ortodoxo, quienes sostienen una visión tradicional, religiosa, y absolutista de la moralidad, y los culturalmente progresivos, quienes sostienen una opinión moderna, secular y relativista de la moralidad. Por su parte, estos distintos sistemas de valor que proporcionan un campo fértil para la polarización política y son la base de batallas sobre cuestiones culturales específicas como aborto, derechos de los homosexuales, y investigación sobre células madre²².

Mucho de la discusión de este tema es cualitativo con unas cuantas estadísticas citadas para propósitos ilustrativos. Varios estudios empíricos rigurosos han tratado el tema. Basado en un análisis de 1993, Encuestas Sociales Generales (GSS, por sus siglas en inglés) incluyó medidas a nivel mundial²³; concluyó que las membresías de grupos sociales son una forma más poderosa para predecir actitudes políticas sobre el aborto, los roles de

género, la conducta sexual, y la tolerancia, que son puntos de vista del mundo, aunque las últimas tienen impacto independiente. Sin embargo, menos de la mitad de la muestra tuvo puntos de vista acerca del mundo, opuestos²⁴. Hunter ha clarificado recientemente su posición, argumentando que la proporción de la gente que sostiene opiniones opuestas es mucho más pequeña de lo que su discusión original pudo haber sugerido.

El trabajo empírico más extenso es realizado por²⁵, quien analiza encuestas de Valores Mundiales en un estudio de dos grupos de valor: tradicional contra secular y supervivencia contra auto-expresión²⁶. Los Estados Unidos es el único en anotar en ambas dimensiones – tan alto puntaje en la dimensión de auto-expresión como las democracias liberales de la vieja Europa y tan alto en la dimensión de valores tradicionales como en la India, Turquía, Brasil, y México. Lo interesante aquí es que mientras la posición de los EE.UU. respecto a la dimensión

de los valores tradicionales seguía siendo estable entre los años 1980 y 2000, el país llegó a ser poco a poco más progresivo en la dimensión de auto-expresión, sugiriendo que estos grupos de valores no son necesariamente contradictorios. Los americanos parecen tener la capacidad de aferrarse a sus valores tradicionales, incluso mientras se hacen cada vez más postmaterialistas.

Enfocándose específicamente en los Estados Unidos, Baker²⁷ confirma los resultados anteriores²⁸ de que los americanos no están polarizados en la dimensión tradicional-secular. Una medida dicotoma de “visiones morales” (lo absolutista contra lo relativista) demuestra una clara distribución bimodal con números más o menos iguales de americanos en cada categoría en 2000²⁹. Contrario a las discusiones en los trabajos cualitativos³⁰, Baker encuentra que las relaciones entre las visiones morales y las actitudes sociales y políticas son débiles. Ya sea que uno sea un absolutista o un relativista, proporciona relativamente poca información sobre las posiciones políticas:

Casi todas las actitudes sociales – incluso sobre temas emocionalmente cargados como por ejemplo la homosexualidad – no se polarizan. Por otra parte, la mayoría de las actitudes sociales son convergentes, llegando a hacerse aún más similares con el tiempo. La excepción notable es de las actitudes sobre el aborto. . . . Hay una cierta evidencia de la polarización de las visiones morales, pero esto es una tendencia, no la base de dos campos moralmente opuestos porque los absolutistas y los relativistas todavía tienen mucho en común³¹.

En resumen, los puntos de vista de los americanos sobre el mundo, como sus características socioculturales, resultan en inspección cerrada para implicar menos sobre la polarización política de lo que se asume frecuentemente. Por supuesto, esto no es para afirmar que las diferencias en las visiones morales sean poco importantes, o que no podrían llegar a estar estrechamente relacionadas con las actitudes políti-

22. Himmelfarb, G. (2001), *One Nation, Two Cultures*, New York, Vintage Books.

23. Evans, JH. (1997), *Worldviews or social groups as the source of moral value attitudes: implications for the culture wars thesis*, *Sociol. For*, 12(3), pp. 371–404

24. Hunter, JD. (edit.), (2006), *The enduring culture war*. In *Is There A Culture War? A Dialogue on Values and American Public Life*, JD Hunter, AWolfe, Washington, DC., Brookings Inst. and Pew Res. Cent, pp. 10–40.

25. Baker, WE. (2005), *America's Crisis of Values: Reality and Perception*, Princeton, NJ, Princeton Univ. Press.

26. Inglehart, R y Baker, WE. (2000) “Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values”, in *Am. Sociol. Rev.* 65(1), pp. 19–51

27. Baker, WE. (2005), *Op.Cit.*, pp. 75-77.

28. Davis, NJ y Robinson, RV. (edits.), (1997), *A war for America's soul? The American religious landscape*. In *Cultural Wars in American Politics*, RH Williams, New York, Aldine De Gruyter, pp. 39–61.

29. Baker, WE. (2005), *Op.Cit.*, p.80.

30. Himmelfarb, G. *Op.Cit.*

White, JK. (2003), *The Values Divide: American Politics and Culture in Transition*, New York, Chatham House.

31. Baker, WE. (2005), *Op.Cit.*, pp. 103-104.

cas. Discutimos solamente que por al menos dos décadas, mientras los reclamos al contrario fueron hechos, los cambios en los puntos de vista acerca del mundo o las visiones morales generales, han tenido poco que ver con la polarización política.

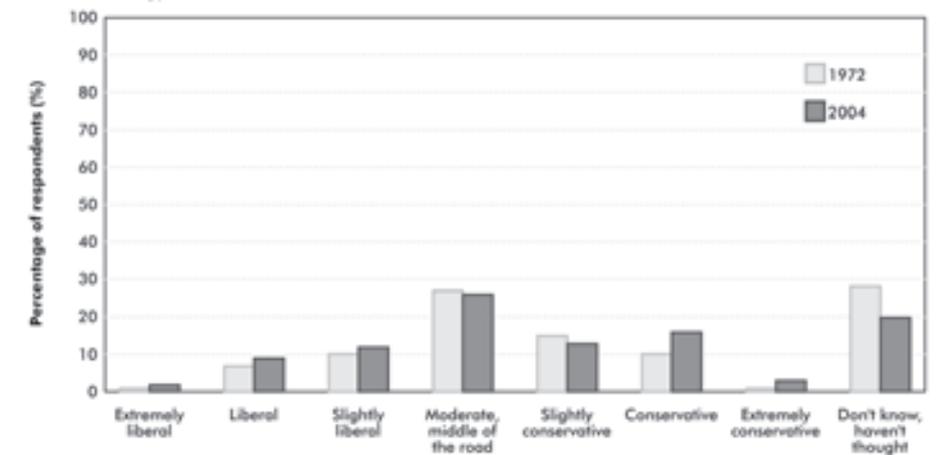
3. Posiciones opuestas

La manera más directa de medir la polarización de las posiciones políticas es midiéndolas. Como acabamos de señalar, al medir la correlación de las posiciones surge la pregunta de la relación entre las variables medibles y la posición política. Varios trabajos analizan directamente los puntos de vista de los ciudadanos en el tema político y se encuentran pocos acerca de la manera como se da la polarización. DiMaggio y sus colaboradores³² reportan análisis exhaustivos de datos GSS y NES durante el 2002 y concluyen “No encontramos soporte para la proposición de que los Estados Unidos han experimentado una dramática polarización en la opinión pública en temas sociales desde los 70s³³”. Agregan además “La mayoría de escalas y artículos no muestran ningún au-

mento en la medida de polarización en ningún subgrupo³⁴”. Fiorina y otros³⁵, reportan evidencia en el 2004. No revisamos estos análisis aquí; simplemente resaltamos algunas tendencias en los datos.

La ideología es una de las variables más trabajadas y usadas por los estudiantes de comportamiento de masas. NES ha incluido una escala de siete puntos de medida de ideología desde 1972. La **figura 3** superpone la distribución de 2004 sobre la de 1972. Un pequeño cambio es evidente. La categoría conservadora fue más popular en 2004 pero fue menos una función de pocos moderados (mire el cuadro) que de poca gente que respondió “no sé/no he pensado mucho en esto.” De manera más general, Campbell (2008) reporta un descenso estadísticamente significativo en la proporción de moderados entre 1972 y 2004, un hallazgo que refleja ampliamente un descenso temporal en el número de los “no sé”, que los analistas acostumbra a clasificar como moderados. El porcentaje de la media en la escala fue 27% en 1972 y 26% en 2004³⁶

Figura 3
Political ideology: National Election Studies, 1972 versus 2004.



En el GSS el porcentaje de “no sé” es mucho más bajo y el porcentaje de moderados es mucho más alto que en el NES³⁷. La **figura 4** marca las series de datos de GSS a través de cuatro décadas. Las líneas son extraordinariamente categóricas. En total, virtualmente no hay cambio en la distribución de la identificación ideológica americana.

Aunque menos regularmente que en GSS, Gallup hizo en los 70,

preguntas de ideología en cinco categorías y luego otra vez, en los 90 y en los 2000. Considerando que NES y GSS les dieron a quienes respondieron, tres opciones hacia la izquierda (muy liberal, liberal y ligeramente liberal) y tres opciones correspondientes para los conservadores, Gallup ofreció dos opciones a la izquierda (muy liberal y liberal) y dos a la derecha. Las proporciones de americanos que escogieron las categorías más extremas son real-

36. Convers (2006, señala que el descenso a largo plazo en el porcentaje de respuestas probablemente quiere decir que muestras contemporáneas contienen proporciones más altas de ciudadanos informados e interesados que las muestras realizadas hace una generación. Esta consideración probablemente necesite atención cuando los analistas comparan los datos de la encuesta a través de un estudio en períodos largos de tiempo.

37. Aunque ambas organizaciones de estudio utilizan la escala de siete puntos con valores idénticos, NES incluye la cláusula clasificadora “¿No ha pensado Ud. mucho acerca de esto? aparentemente, los encuestados por GSS que encontraron dificultad en responder, tendieron a estar clasificados en la categoría media, apoyando así, la práctica común de clasificarlos como moderados. Agradecemos a Martin Wattenberg por mostrarnos que los datos ideológicos de GSS mostraron algunas diferencias con los datos de NES.

32. DiMaggio, P; Evans, J; Bryson, B. Op.Cit.

Evans, JH. (2003), Have Americans' attitudes become more polarized? an update, Soc. Sci. Q 84(1), pp. 71-90.

33. DiMaggio, P; Evans, J; Bryson, B. Op.Cit., p. 738.

34. *Ibid.*, p. 739.

35. Fiorina, MP; Abrams, SJ y Pope, JC. (2006), Op.Cit.

Figura 4
Political ideology: General Social Surveys, 1970s–2000s.

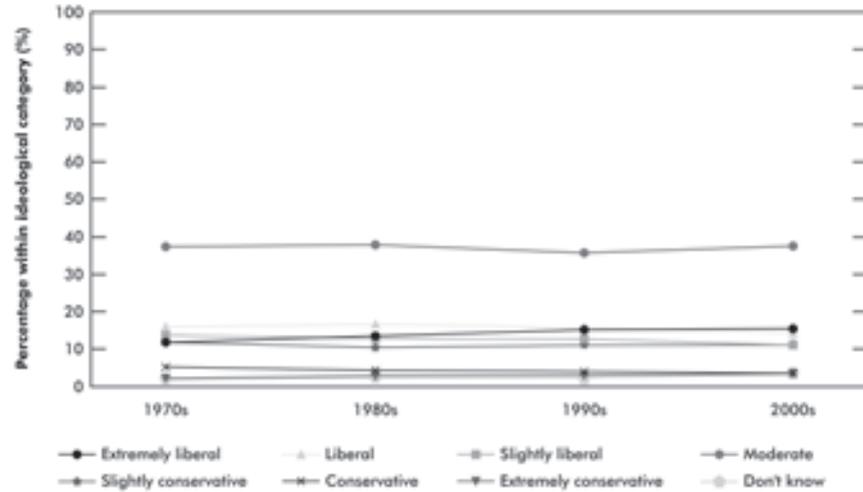


Figura 5
Political ideology: Gallup, 1970s–2000s.

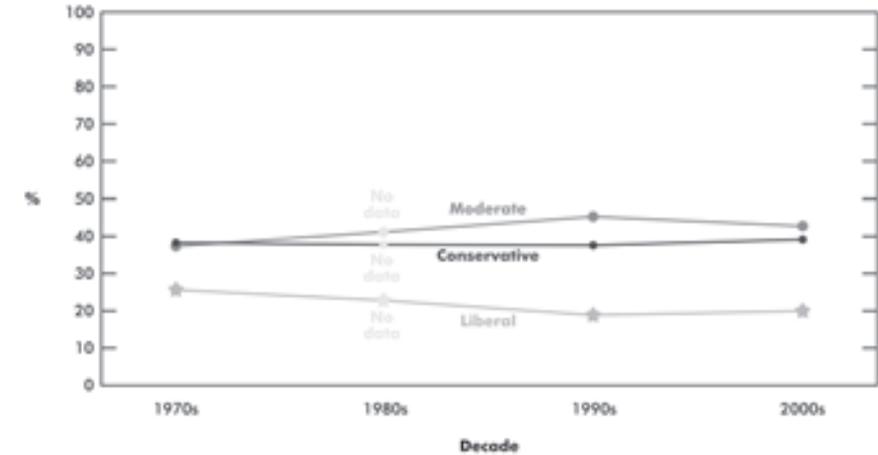
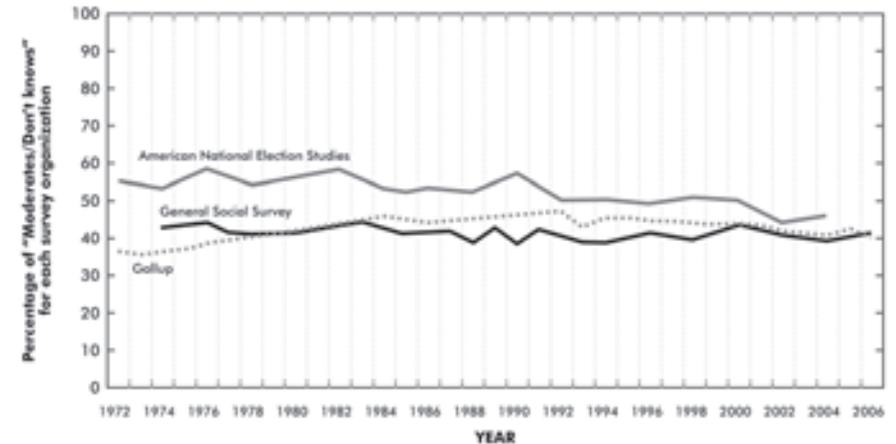


Figura 6
Comparative proportions of moderates/don't knows reported by different survey organizations, 1970s–2000s.



mente ligeramente más bajas en las votaciones de Gallup de los 2000 que en las de los setenta y como lo muestra la **figura 5**, la pluralidad que prefiere la marca de moderado es cerca de cinco puntos porcentuales más grande en los 2000 que en los 70.³⁸

La **figura 6** compara los porcentajes de moderados /no saben reportados por las tres organizaciones encuestadoras. En el curso de la pasada generación no hay un leve descenso, ni cambio, ni un ligero aumento de moderados. Parece ra-

zonable concluir que la distribución ideológica del público americano no ha cambiado en tres décadas.

Por supuesto, aún si la posición ideológica de los americanos no ha cambiado, esto no excluye su polarización en temas particulares. La investigación muestra que la gente que se llama a sí misma liberal o conservadora (especialmente los últimos) pueden tener puntos de vista políticos que contradicen la clasificación (Ellis & Stimson 2005). Así las cosas, el paso siguiente obvio es examinar

38. Gallup no hizo esta pregunta en los 80, en vez de eso, pidió a la gente situarse en una escala de ocho posiciones que no incluyó "moderado" como una opción. El resultado de este intento de forzar a los americanos hacia las categorías liberal y conservador, fue que alrededor del 10% de encuestados ofreció una respuesta de centro y 21% dijo "no sé", en contraste con el 3 al 5% de incidencia del "no sé" obtenido en la encuesta reportada en la figura 5. Aunque cualquier dato extraño, no muestra sin embargo, la tendencia en el número de liberales y conservadores.

la tendencia en las respuestas. Aquí los analistas encuentran los límites impuestos por el número de datos repetidos en la encuesta. La discusión de Abramowitz's³⁹ acerca de la polarización de las masas, utiliza la escala de ideología de NESS, discutida más arriba y seis escalas de respuesta incluidas en todas las encuestas de elección presidencial de NES de 1984 hasta 2004.

Cinco de las escalas ofrecen siete posibilidades que van de la posición más liberal a la más conservadora:

- Más servicios del gobierno/gastos más altos -- menos servicios/menos gastos.
- Seguro de salud gubernamental --seguro de salud privado.
- Más ayuda del gobierno para los negros/ minorías -- deberían ayudarse por sí mismos.
- Gran disminución del gasto militar -- gran incremento.
- Trabajo y estándar de vida garantizado por el gobierno -- por usted mismo.

Una sexta pregunta incluida en cada uno de estos estudios le pide a los encuestados escoger entre cua-

tro posiciones ante el aborto en una escala de la más a la menos restrictiva. El texto de las preguntas puede encontrarse en: <http://electionstudies.org/nesguide/gd-index.htm#4>.

Aún en el ilegible contexto polarizado del 2004, el patrón general es de centro, con más gente colocándose cerca al centro de las escalas que en los extremos.

¿Cuánto cambiaron las posiciones? No mucho. La **tabla 1** contiene los cambios de los puntos porcentuales en la distribución de las respuestas entre 1984 y 2004 (las filas no suman cero por un error de redondeo y diferentes números de respuestas "No sé"). Sólo en una escala -- Responsabilidad del gobierno para trabajos y estándar de vida -- no aparece ninguna evidencia de polarización: entre 1984 y 2004, hay una leve disminución (dos puntos porcentuales) en el número de personas que se colocan exactamente en el centro de la escala y un aumento marginal en el número de personas que se colocan en la izquierda (tres puntos porcentuales) y en la derecha (cuatro puntos porcentuales).

Las otras cinco escalas no muestran siquiera este leve aumento, estadísticamente insignificante, en la polarización. En tres de las escalas hay una disminución de un dígito en el número de encuestados

Tabla 1

No polarization of policy views: 1984–2004 (percentage point changes in seven-point scale position)

	Extremely liberal → Extremely conservative						
<i>Left shift</i>							
Health insurance Spending/services	6% 5	2% 4	3% 5	0% (-9) ^a -3 (-5)	0% -3	-2% -3	-2% -2
<i>Right shift</i>							
Aid to blacks	0	-2	-5	-5 (-7)	-1	6	8
Defense spending	-5	-4	-3	-5 (-4)	8	4	2
<hr/>							
Polarization Jobs/SOL ^b	2	1	0	-2 (-7)	0	1	3
No change Abortion	1		-1		3		-1

que escogieron el centro de la escala, pero en ninguna de las escalas el centro pierde a ambos extremos -- la definición de polarización como una bimodalidad creciente--.

Es más, en dos escalas la población tendió hacia la izquierda. En el 2004 un 11% más de americanos prefirió el seguro de salud del gobierno y un 4% menos, prefirió el seguro privado, en comparación con 1984. Un patrón similar se lleva para la escogencia entre más servicios públicos contra menos gastos públicos. En el 2004 14 % más de americanos se colocaron en el lado liberal de la escala, más que en 1984, comparado con el 8% menos en el lado conservador.

En otras dos escalas, la población tendió hacia la derecha entre 1984 y 2004. En la ayuda para las minorías, la derecha ganó a la izqui-

erda y al centro -- 14% más de americanos favoreció las dos posiciones de extrema derecha de la escala (la iniciativa individual y autoayuda) en el 2004 más que en 1984. El gasto militar muestra un cambio aún más notable. Las palomas perdieron el 12% y los halcones ganaron el 14%. La escala de cuatro posiciones acerca del aborto, virtualmente no muestra cambios en la opinión popular en el período de los 20 años.

De esta manera, si los análisis se enfocan en temas particulares o en categorizaciones ideológicas generales, hay una pequeña indicación de polarización creciente, a saber, el centro perdió gente hacia ambos extremos. Es más, podemos ver un gran público del centro tendiendo levemente a la derecha en algunos temas y levemente a la izquierda en otros, pero con solamente un

39. Abramowitz, Al. (2006), *Disconnected, or joined at the hip?* See Nivola&Brady, pp. 72–85.

pequeño descenso (de 2 a 5 puntos porcentuales) en el número de moderados.

4. Opciones polarizadas

En la sección anterior, vimos la polarización de “las preferencias políticas” donde el término hacía referencia a las posiciones ideológicas que los individuos tienen y donde ellos asumen temas específicos. Ya sea que el foco de interés esté en la ideología en general o en un tema específico, no hay evidencia de polarización. Pero ¿Qué hay acerca de otro concepto de preferencia política, a saber, la preferencia entre dos candidatos contendores? En las elecciones del 2004, la encuesta nacional electoral publicó un reporte de que el 90% de los americanos que se clasificaban a sí mismos como Republicanos votaron por George W Bush, y casi el

90% de los americanos que se clasificaron como Demócratas votaron por John Kerry. ¿No son estas cifras una fuerte evidencia de la polarización popular?

En un sentido, sí, el *voto* está polarizado. Pero los datos de votación solamente no nos dicen nada acerca de si los *votantes* están polarizados. Los votos son opciones que la gente hace, y esas elecciones reflejan comparaciones entre las posiciones de los electores y las de los candidatos. Uno no puede inferir la posición de los electores a partir de su sola decisión – las plataformas de los candidatos entre quienes ella está escogiendo contribuyen igualmente a la decisión. Este punto sencillo pero crítico es fácil de ilustrar con un modelo espacial estándar. (Figura 7)

Asuma que los votantes están distribuidos normalmente en

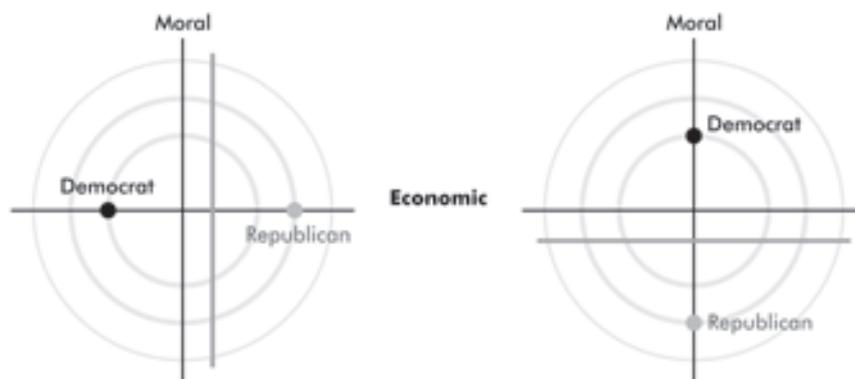
dos dimensiones controversiales, económica y moral. Si los republicanos nominan a un economista conservador y los demócratas a un economista liberal, los cuales son social- moderados (panel izquierdo), entonces la línea fronteriza que divide a los votantes quienes están mas cerca de los Demócratas que de los Republicanos es vertical, y cada candidato recibe apoyo de igual forma, de gente con posiciones, tradiciones y moral progresivas. Un sondeo de salida no mostraría alguna relación entre la posición moral y el voto, y los periodistas escribirían que el voto de opinión determinó la elección.

De manera alternada, si los Republicanos nominan a un social-conservador y los Demócratas a un social-liberal, quienes al mismo tiempo son economistas moderados (panel derecho), entonces la línea que separa a los votantes que están más cerca de los demócratas que de los republicanos es horizontal, y ambos candidatos atraen por igual gente con posiciones económicas liberales y conservadoras. Ahora un sondeo de salida no encontraría ninguna relación entre la posición económica y el voto y la historia sería que los valores al votar determinaron la elección. Aún con los mismos votantes, la posición de los

distintos candidatos produce diferentes patrones de votación.

La evidencia de la media de aprobación de la polarización sufre del mismo flujo. La gente expresa aprobación o rechazo con respecto al desempeño del presidente no simplemente mirando su propia posición, sino comparando lo que el presidente ha hecho con lo que ellos habrían querido que él hiciera. Si el presidente Bush nunca hubiera invadido a Irak, no dudaríamos que su promedio de aprobación sería diferente hoy aún si las actitudes de los norteamericanos sobre ese tema no hubieran cambiado en lo más mínimo. Un estudio realizado por Klinkner⁴⁰ sobre la forma como el tema de la guerra con Irak afectaba la votación presidencial del 2004, muestra la diferencia entre las posiciones de los votantes y las evaluaciones. Klinkner contrasta los puntos de vista de los autocalificados como demócratas y republicanos sobre los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos (por ejemplo: el avanzar en Derechos Humanos, combatir contra el terrorismo internacional) y encuentra que mientras las opiniones de los partidarios son significativamente diferentes en el sentido estadístico, las diferencias no son tan substancialmente grandes como se esperaban.

Figura 7
How candidate positions affect voter choices.



40. Klinkner, PA. (2006), Mr. Bush's war: foreign policy in the 2004 election, Stud. Q. 36, pp. 281–96

Contrastando los puntos de vista de los partidarios en el sentido de que los Estados Unidos adoptan llevar a cabo una política internacional (e.g. poder militar versus diplomacia), Klinger de nuevo reporta diferencias que son estadísticamente diferentes mas no substancialmente grandes. Lo mismo es para las actitudes de los partidistas en temas específicos de defensa nacional, tales como la importancia de un ejército fuerte y de sus actitudes sobre los valores tales como el patriotismo y el orgullo nacional. Pero en lo que respecta a las actitudes partidistas hacia el presidente Bush, una enorme división emerge. Evaluaciones de Bush están mucho más divididas que los valores subyacentes y las posiciones de los partidarios Demócratas y Republicanos.

Rauch llega a una conclusión similar basado en la información de opinión pública de 2005-2006. Aunque existen diferencias claras entre los partidarios, ellas no alcanzan un nivel que justifique afirmar que la política exterior ha llegado a ser la diferencia definitiva entre los Demócratas y los Republicanos⁴¹. De acuerdo con Rauch, “Los partidarios Americanos están de acuerdo en más cosas de lo que la sabiduría

convencional sugeriría,” y “Las preguntas acerca del *Presidente Bush* envían a ambos partidos de prisa a sus respectivas esquinas” (énfasis en el original).

Jacobson⁴² acumula la más extensa evidencia de que los promedios de aprobación dependen de las acciones de los empleados públicos tanto como las posiciones de quien los evalúa. Él contrasta la Encuesta Norteamericana de promedios de aprobación del Presidente Bush, los Senadores Norteamericanos, y los Gobernadores de los estados. Bush es un polarizador total – las distribuciones de los promedios de los partidarios en los estados no se traslapan. Su promedio de aprobación entre los Demócratas en el estado donde ellos lo evalúan más positivamente, es 20 puntos porcentuales por debajo de su promedio entre los Republicanos, en el estado donde ellos lo evalúan menos positivamente. En contraste, las diferencias de los promedios de los partidarios del senado y especialmente de los gobernadores son mucho menores y se traslapan considerablemente. Por lo tanto, los mismos votantes con las mismas posiciones políticas evalúan de forma diferente a los funcionarios, dependiendo de las posiciones que tengan y de las

acciones que ejecutan. La tasa de aprobación presidencial polarizada refleja las posiciones y acciones de los presidentes, no la polarización de los votantes.

Aunque a primera vista las opciones de voto que los americanos hacen y los promedios de aprobación que ellos ofrecen, pueden parecer la evidencia de polarización más directa y relevante, tal evidencia, en efecto es más problemática. Al observar los valores de las personas y las características sociales, el problema yace en resbalones- las posiciones políticas son correlacionadas imperfectamente con valores y características sociales. Pero cuando se trata de las decisiones de voto y los promedios de aprobación, las posiciones y las acciones son variables no medidas que contribuyen tanto como las posiciones de los votantes hacia sus elecciones y evaluaciones. Al filo de la elección de 1960 (que posiblemente escogió el popular-voto perdido) no generó una interpretación de un país dividido, pero al filo de la elección del 2000 (que posiblemente escogió el popular-voto perdido), contribuyó ampliamente a tal interpretación. ¿La diferencia se debió a que la distribución de electores americanos se había polarizado dramáticamente en una gen-

eración? ¿O porque la elección de Nixon contra Kennedy fue menos polarizada que la elección de Bush contra Gore?

3.1 Diferencias de en Dónde Vivimos

A comienzos del 2004, una serie de reportajes del periodista Bill Bishop⁴³ decía: “Hoy en día, la mayoría de los americanos vive en comunidades que se están haciendo más homogéneas políticamente y en efecto, disminuyen los disensos. Y ese conjunto de personas de pensamiento similar está alimentando los crecientes rencores de la nación y la política partidista. “El análisis a nivel de los condados de Bishop abrió una nueva línea de discusión e inició un debate animado en la literatura especializada.

Klinkner⁴⁴ entró en la discusión con los análisis de Bishop, señalando que la cantidad de americanos que vivían en condados que ganaron las elecciones con mayor votación (competitivos) en 2000 no era inusualmente alto (bajo) de acuerdo con los estándares históricos, la distribución del voto en los condados fue claramente unimodal, y otras medidas de dispersión de los condados estaban bien dentro del rango histórico. En un intercambio

41. Continetti, M. (2007), *The peace party vs the power party: the real divide in American politics*, *Wkly. Standard* 12, p.16.

42. Jacobson, G.C. (2006), *The polls: polarized opinion in the states: partisan differences in approval ratings of governors, senators, and GeorgeW. Bush*. *Stud. Q.* 36(4), pp. 732–57.

43. Bishop, W. (2004, Apr 8), “The cost of political uniformity”, in *Austin Am. Statesman*.

44. Klinkner, P.A. (2004), “Red and blue scare: the continuing diversity of the American electoral landscape. *Forum: 2:2, Article 2*” [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol2/iss2/art2>.

con Klinkner⁴⁵, Bishop & Cushing⁴⁶ calificaron sus planteamientos iniciales, presentaron algunos nuevos análisis y defendieron sus procedimientos. Después de las elecciones del 2004, Klinkner & Hapanowicz⁴⁷ refutaron los análisis iniciales de Klinkner, concluyendo, “Mientras pueda haber un débil incremento en la segregación política, ésta sigue en línea con las tendencias histórica y no es nada inesperado”⁴⁸.

Otro grupo de académicos se ha unido a este debate, proporcionando análisis empíricos extensos. Nunn & Evans⁴⁹ expandieron el trabajo que Evans hizo con DiMaggio y otros⁵⁰ buscando evidencias de polarización geográfica en las bases de datos de la GSS. Ellos encuentran evidencia de una polarización espacial creciente de la identificación par-

tidista, ideología liberal-conservadora y confianza en las instituciones gubernamentales, pero quizás sorprendentemente, desde el punto de vista del argumento de Bishop, no desde el comportamiento del voto. Adicionalmente, y quizás también sorprendentemente, la polarización geográfica ascendente de actitudes políticas tales como la identificación partidista e ideológica, no se correlaciona con la creciente polarización relacionada con asuntos culturales.

En un análisis de barrido de la votación presidencial entre 1840 y 2004 Glaeser & Ward⁵¹, rechazan cinco “mitos” (su término) acerca de la geografía electoral americana: (a) que Los Estados Unidos está dividido en dos secciones políticas homogéneas, (b) que los dos partidos se han vuelto más segregados geográ-

ficamente, (c) que las divisiones geográficas son más estables que en épocas iniciales, (d) que las diferencias religioso-culturales están creciendo y, (e) que las divisiones políticas en general, están creciendo. A pesar del rechazo de los cinco mitos, Glaeser & Ward enfatizan que Los Estados Unidos siempre ha mostrado diferencias significativas en las elecciones (aunque no son mayores ahora que en el pasado) y que las divisiones geográficas siempre han reflejado la religión y la cultura, *excepto* la época de mediados del siglo veinte que hoy es vista frecuentemente como “normal.”

Nosotros situamos de último en esta sección, este debate sobre la polarización geográfica porque, aunque mucho de la investigación es cuidadoso y exhaustivo, cada una de las dificultades surgidas inicialmente, aparece repetidamente en esta discusión. El ingreso desigual entre condados ha crecido significativamente en las tres décadas pasadas⁵². Por otra parte, la segregación étnica y racial de los vecindarios urbanos ha caído⁵³. Una variedad de tales diferencias económicas y sociales y tendencias son fácilmente medibles.

¿Pero qué tanto se correlacionan estas características sociales con las preferencias políticas? igualmente, nosotros podemos suponer plausiblemente que la gente que se traslada a los suburbios, tiene diferentes valores de aquellos que permanecen en las ciudades, ¿Pero qué tan diferentes y qué tan cercanamente se correlacionan con las preferencias políticas? Y más importante, dado que los ejemplos de algunas pocas encuestas producen ejemplos representativos aún de los estados, dejemos aparte pequeñas jurisdicciones, mucho de la investigación sobre la polarización geográfica no yace necesariamente en las encuestas medidoras de las posiciones políticas sino, en lo que se relaciona con los resultados de las elecciones- las opciones, no las preferencias de los ciudadanos.

La investigación histórica en particular encara un problema insuperable. Los académicos han señalado que los niveles contemporáneos de la polarización de la élite parecen inusuales comparados con los de mediados del siglo veinte⁵⁴ pero no comparado con los de finales del siglo diecinueve. ¿Las variaciones en la polarización de la

45. Klinkner, PA. (2004b), “Counter response from Klinkner to Bishop and Cushing. Forum 2:2, Article 9.” [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol2/iss2/art9>.

46. Bishop, W y Cushing, RG. (2004), “Response to Philip A. Klinkner’s “Red and Blue Scare: The Continuing Diversity of the American Electoral Landscape.” Forum 2:2, Article 8.” [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol2/iss2/art8>.

47. Klinkner, PA. y Hapanowicz, A. (2005), “Red and blue d’ej`a vu: measuring political polarization in the 2004 presidential election. Forum 3:2, Article 2” [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol3/iss2/art2>.

48. Klinkner, PA. y Hapanowicz, A. (2005), Op.Cit., p. 5. Un estudio inicial de migración interestatal por Gimpel & Schuknecht (2001) basado en información de los años 50 y 90 encontró que la migración tenía efectos políticos heterogéneos. El debate actual se centra más en las consecuencias políticas de la movilidad interestatal.

49. Nunn, LM y Evans, JH. (2006), “Geographic polarization in social attitudes”, Presented at Annu. Meet. Am. Sociol. Assoc., Montreal, Quebec, Can. [online], available in: <http://www.allacademic.com/meta/p103658index.html>, accessed Oct. 5, 2006.

50. DiMaggio, P; Evans, J; Bryson, B. Op.Cit.

51. Glaeser, EL y Ward, BA. (2006), Myths and realities of American political geography, Disc. Pap. No. 2100.

52. Galbraith, JK y Hale, JT. (2006), “American inequality: from IT bust to big government boom. Economists’ Voice 3:8, Article 6” [online], available in: <http://www.bepress.com/ev/vol3/iss8/art6>.

53. Berube, A. y Muro, M. (2004, Aug 15), “Red and blue states not black-and-white; sharp demarcations on electoral map don’t match reality”, San Francisco Chron. p. E1

54. Brady, DW y Han, HC. (2006), Polarization then and now: a historical perspective. See Nivola &

élite reflejan las variaciones en las posiciones de los votantes? Los resultados de las elecciones no nos lo puede decir. Considere que aún en elecciones simultáneas o en elecciones con una diferencia de dos años, con la mayoría de los mismos electores, una imagen de la polarización geográfica basada en el voto para los cargos estatales (mapa1) parece muy diferente de la imagen roja y azul basada en el voto presidencial. Los resultados de las elecciones no son medidas de las posiciones de los votantes y no pueden ser usadas como indicador de esto.

3.2 Clasificación de partido

Excepto por un hallazgo impugnado acerca del aborto⁵⁵ (Mouw & Sobel 2001, cf. DiMaggio y otros 2001), la evaluación del equipo de DiMaggio de la distribución de la opinión, produjo uniformemente hallazgos negativos: Las posiciones políticas de los americanos no se habían vuelto más polarizadas entre principios de los 70 e inicios del 2000. Importante, sin embargo, dentro de la mayoría de la población

los partidos en el electorado se volvieron distintos. Este cambio fue un producto de otros dos sentidos de polarización que el grupo de DiMaggio identificó: constreñir (“las diferentes actitudes sociales más cercanamente asociadas se vuelven...”) y la consolidación (“...la mayor extensión a la que las actitudes sociales se vuelven correlacionadas con características o identidades individuales destacadas”)⁵⁶. En las últimas décadas del siglo veinte, se incrementaron las correlaciones intertemáticas, y los partidarios llegaron a estar más cercanamente asociados con una u otra de las facciones interconectadas crecientes.

Lo relevante de estos hallazgos sobre polarización de masas se hace más claro cuando son traducidos a la terminología de la ciencia social más antigua de las divisiones y presiones transversales⁵⁷. Imagine una política en la cual hay cuatro asuntos importantes. La ciudadanía está polarizada en cada tema, pero los temas son completamente independientes, por lo tanto se espera que cualquier ciudadano escogido al azar, sea extremadamente liberal en

dos temas y extremadamente conservador en otros dos. Teóricos demócratas argumentaron que los prospectos para el conflicto político eran mucho menores en ese caso, que si la división de temas estuviera perfectamente correlacionada; en cuyo caso, la mitad de la población era extremadamente liberal y la otra mitad extremadamente conservadora. Aún donde los subgrupos están medianamente polarizados en una serie de temas, es decir ligeramente a la centro-izquierda contra ligeramente al centro derecha, si los temas están altamente relacionados, las diferencias se acumularán y el resultado será una polarización mayor, que si los temas fueran independientes.

El rango al que incrementos en restricción actitudinal se acumulan entre subgrupos y los hace más diferentes depende de qué tanto los miembros del subgrupos son presionados de manera transversal. Por ejemplo, si la mitad de los demócratas son del norte, urbanos y católicos, y la otra mitad del sur, rural, y evangélicos, aumentos en la restricción

actitudinal podría bien crear diferencias intra-partidistas mayores en vez de diferencias inter-partidistas. Pero si los subgrupos se hacen más heterogéneos, las presiones transversales disminuyen. En ese caso, los aumentos en la restricción se acumulan de tal manera que hace que las posiciones del subgrupo político sean más homogéneas internamente y diferentes externamente⁵⁸.

Los investigadores argumentaron en los años 70 que las posiciones políticas de los americanos estaban cada vez más correlacionadas⁵⁹. Los argumentos de que los temas y la membresía estaban alineados estrechamente continuaron de alguna forma más tarde. En un estudio de Carmines & Stimson⁶⁰, se desarrolló el concepto de “evolución del tema” usado como vehículo que explica el incremento de las diferencias partidistas sobre los asuntos raciales que siguieron a la influencia de los liberales demócratas del norte en el Congreso, después de las elecciones de 1958. Abramovics y Saunders⁶¹ argumen-

58. Un análisis inédito de Baldassarri & Gelman (2007), encuentra que hablando estadísticamente, los incrementos en las correlaciones entre los temas de actitudes, son mucho más pequeños que los aumentos en las correlaciones entre las actitudes temáticas y la membresía y entre las actitudes temáticas e ideología. Este hallazgo sugiere que un descenso en la presión transversal es un componente importante de la clasificación del partido que aumenta los votantes ideológicos.

59. Niet, NH; Verba, S y Petrocik, JR. (1976, *The Changing American Voter*, Cambridge, MA, Harvard Univ. Press.

60. Carmines, EG. y Stimson, JA. (1989), *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*, Princeton, NJ, Princeton Univ. Press

55. Mouw, T. y Sobel, M. (2001), *Culture wars and opinion polarization: the case of abortion*. *Am. J Sociol.* 106:913, p. 43.

DiMaggio, P; Evans, J; Bryson, B. (2001).

56. DiMaggio, P; Evans, J; Bryson, B. *Op.Cit.*, p. 693.

57. Lazarsfeld, PF; Berelson, B. y Gaudet, H. (1944), *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*, New York, Columbia Univ.

Lipset, SM y Rokkan, S. (eds.), (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York.

taron que los resultados de la elección de mediados de los 90 fueron la culminación de un realineamiento ideológico, que empezó en la era Reagan y que trajo implicaciones ideológicas y de partido hacia una relación más cercana (la correlación entre el punto séptimo de la identificación partidista de NES y las escalas liberal conservadoras incrementadas de 0.3 a 0.6 en el rango durante este período). En otros estudios más focalizados, Adams⁶², marcó la separación partidista sobre el aborto después de que las plataformas de los partidos divergieron y Sanbonmatsu (2002), examina el rango en el que varios temas femeninos han llegado a estar asociados con la membresía.

Aunque algunos autores se refieren a este desarrollo como polarización partidista y lo distinguen de la polarización agregada o popular, nosotros preferimos el término clasificación de partido⁶³. Mientras el conjunto de la población muestra

pequeño o ningún cambio, sus subpoblaciones pueden diferenciarse ellas mismas, de manera que se aumenten sus diferencias: Las personas pueden mudarse a vecindarios o asistir a iglesias donde otros tienen puntos de vista políticos similares, cambiando sus identificaciones partidistas para encajar en los asuntos políticos e ideológicos⁶⁴. De ésta y otras formas, las correlaciones inter-tema y grupo de temas, pueden cambiar mientras las distribuciones de la población permanecen invariables.

Los intentos para respaldar una uniformidad terminológica invariablemente fallan, así que nosotros continuaremos con el uso de nuestro término – clasificación de partido, para discutir investigaciones que otros ponen bajo el título de polarización partidista y reconocer que diferentes académicos harán diferentes escogencias.⁶⁵ Como esencia de la discusión, aquí la cuestión no es si sí, sino ¿qué tanto?

No sabemos de nadie que niegue que ha ocurrido algún grado de clasificación de partido. Indudablemente, los macro desarrollos, como el alineamiento en el Sur, si los datos de la encuesta no hubieran mostrado una diferenciación de clasificación de partido – de alguna manera – ésa sería una buena razón para dudar de la validez de los datos.

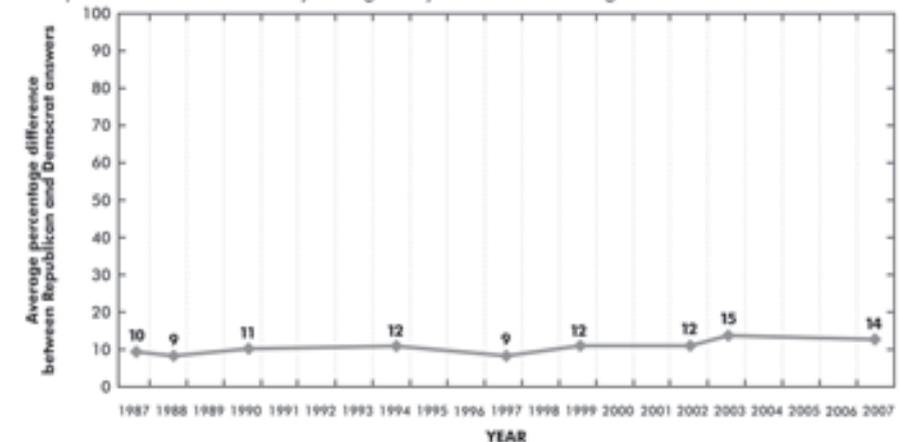
Abramowitz⁶⁶ define un polo de la discusión. Él recodifica la escala de la ideología y las otras seis escalas NES previamente analizadas, las adiciona y recodifica de nuevo para producir una perspectiva gener-

al de las profundas diferencias partidistas⁶⁷. En contraste, el centro de investigación de Et Pez Center for the People and the Press (2007), establece que la diferencia promedio entre republicanos y demócratas en una encuesta de 40 ítems, repetidamente aplicados entre 1987 y 2007, incrementaron solamente cuatro puntos porcentuales (del 10 al 14%) como se muestra en la **figura 8**. Desde la perspectiva de los desarrollos macro, este parece ser un incremento sorprendentemente pequeño.

Otros estudios más desagregados informan hallazgos condi-

Figura 8

Mass party differences have increased slightly. Source: The Pew Research Center for the People & the Press, 2007. Key: Average percentage difference between the answers of Republicans and Democrats on 40 questions asked consistently through 20 years of interviewing.



extensión conflictiva para diferenciar la clasificación de partido en múltiples temas de la presunción generalmente hecha en la literatura histórica de que clasificación ocurre sólo en un tema dominante.

66. Abramowitz, Al. (2006), Op.Cit.

67. Fiorina y Lavendusky (2006⁹) sostienen que estas manipulaciones de los datos exageran el rango de las diferencias partidistas.

61. Abramowitz, Al. y Saunders, KL. (1998), Ideological realignment in the U.S. electorate, J. Polit. 60, pp. 634–52.

62. Adams, GD. (1997), Abortion: evidence of issue evolution, Am. J. Polit. Sci. 41, pp. 718–37

63. Una posibilidad alternativa, sería acordar que el término polarización no debería aparecer sin un modificador claro- agregado de partido, geográfico, religioso, etc.

64. Abramowitz, Al. y Saunders, KL. (1998), Op.Cit.

Putz, DW. (2002), Partisan conversion in the 1990s: ideological realignment meets measurement theory. J. Polit. 64, pp.1199–1209.

Killian, M. y Wilcox, C. (2008), Do abortion attitudes lead to party switching? Polit. Res. Q. In press.

Carsey, TM. y Layman, GC. (2006), Changing sides or changing minds? Party conversion, issue conversion, and partisan change on the abortion issue, Am. J. Polit. Sci. 50, pp. 464–77.

65. Galston y Kamarck (2005) discuten “The Great sorting Out”. Layman y otros. (2006) usan el término

cionantes. Levendusky⁶⁸, rastrea los temas sobre los asuntos individuales en NES en relación con el bienestar social, cultural y racial. Los patrones temporales varían. En algunos temas parecen haber sido pequeñas clasificaciones y en otros, aparecen altamente limitado a un partido, mientras que en el otro partido permanece invariable o aún llega a ser menos clasificado. Al agregar algunos ítems individuales a los cuatro grupos generales (El Nuevo Acuerdo, social/cultural, racial, y defensa/política exterior). Levendusky reporta que a) alguna diferenciación ocurrió en los cuatro grupos, aunque no en temas de defensa y política exterior hasta el 2004, b) durante el período completo de treinta años, las correlaciones entre identificación de partido y los temas del Nuevo Acuerdo, son más fuertes que las correlaciones entre identificación de partido y otras categorías de asuntos diferentes c) la correlación entre la identificación de partido y los temas del Nuevo Acuerdo

se ha vuelto más fuertes, en vez de debilitarse; en abierto contraste con reclamos de que los temas culturales anulan los intereses materiales de la personas en las elecciones contemporáneas.

Contrario al comentario popular expresado en el best seller “Qué pasa con Kansas”⁶⁹, la continuada supremacía de los temas económicos para distinguir Demócratas y Republicanos es un hallazgo consistente en la investigación reciente. Stonecash⁷⁰, muestra que desde los años 60 la diferencia de ingresos en votación más que disminuir, se ha incrementado. Gelman y otros⁷¹, confirma este hallazgo y muestra además, que es precisamente en estados pobres como Kansas donde la relación ingreso- decisión de voto es fuerte. En una crítica explícita del argumento de Frank que los republicanos han usado temas sociales para conseguir votos de la clase trabajadora blanca para votar en contra de sus propios intereses económicos, Bartels⁷², concluye

que “los votantes de Frank de la clase trabajadora blanca continúan considerando menos importantes los temas culturales y sociales que los temas económicos, en relación con las necesidades materiales al momento de depositar un voto. Indudablemente no hay evidencia de que los temas económicos hayan disminuido en importancia electoral en los últimos 20 años” (cf T.Frank, en manuscrito inédito, <http://www.tcfrank.com/dismissed.pdf>). Ansolabehere y otros⁷³, coinciden basados en los datos de la GSS y de la NES que “Aún para los votantes de los estados rojos rurales y religiosos, las opciones políticas y económicas tienen mucho mayor peso para las decisiones electorales que los asuntos morales”. Igualmente, McCarty y otros⁷⁴, reportan que “los conversos y los cristianos evangélicos son particularmente sensibles a los efectos del ingreso en sus preferencias políticas”. Recordemos, sin embargo, que lo que se considera importante para los votantes, depende de las posiciones de los candidatos, tanto como de las posiciones de los votantes (**figura 7**) ninguno de estos estudios controla la posición del candidato.

Sin duda, los partidos han estado más clasificados en los asuntos culturales y morales, no obstante la creciente importancia de los asuntos económicos. Alrededor de 10 años después que las plataformas de los partidos Demócrata y Republicano divergieran sobre el aborto, los Demócratas y los Republicanos en el electorado empezaron a tomar distancia entre ellos⁷⁵, Demócratas y Republicanos se han diferenciado en asuntos relacionados con la homosexualidad y más recientemente en la investigación genética con las células madre. Pero los identificadores de los dos partidos permanecen menos diferenciados que lo que sugerirían las declaraciones públicas de las élites de los partidos. (**Figura9**)

Finalmente, otro asunto de mayor importancia donde la clasificación partidista ha ocurrido, es en la política exterior y de defensa. En nuestra discusión del problema de usar ratings de aprobación para medir la polarización, notamos que la investigación encuentra consistentemente a Demócratas y Republicanos menos divididos en sus posiciones que en sus evaluaciones del presidente Bush. Sin embargo, una perspectiva actual muestra

68. Levendusky, M. (2006), *Sorting: explaining change in the U.S. electorate*, Unpub, Ph.D. diss., Stanford Univ.

69. Frank (2004).

70. Stonecash, JF. (2005). *Scaring the Democrats: What's the matter with Thomas Frank's argument?* Forum 3:3, Article 4. [online], available in: <http://www.bepress.com/forum/vol3/iss3/art4> The Pew Research Center For The People & The Press. 2007. Trends in political values and core attitudes: 1987–2007. Political landscape more favorable to Democrats. News Release. Mar. 22

71. Gelman, A.; Shor, B.; Bafumi, J. y Park, D. (2005), *Rich state, poor state, red state, blue state What's the matter with Connecticut?* Work, pap., Dep. Polit. Sci., Columbia Univ. [online], available in: <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/research/unpublished/redblue11.pdf>

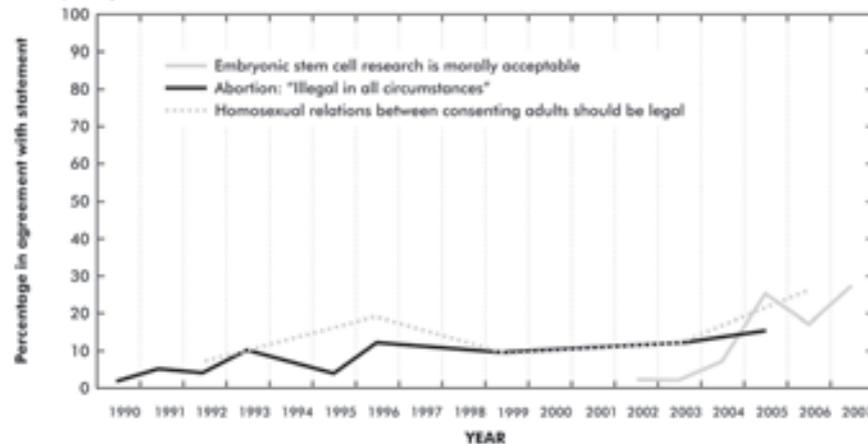
72. Bartels, LM. (2006), *What's the matter with What's the Matter with Kansas?* Q. J. Polit. Sci. 1, p. 224.

73. Ansolabehere, S.; Rodden, J. y Snyder, SM. (2006, Spring) “Purple America”, *J. Econ. in Perspect.* 20, p. 110.

74. McCarty, N.; Poole, KT. y Rosenthal, H. (2006), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 108-109.

75. Adams, GD. (1997), *Op.Cit.*

Figura 9
Mass party differences on cultural issues are smaller than national platforms would suggest. Source: The Gallup Organization.



que los americanos están más divididos en sus posiciones hoy de lo que estuvieron en el pasado, especialmente comparando éste con el período de la Post guerra de la segunda Guerra Mundial de relativo consenso⁷⁶. Estudios focalizados de Shapiro & Bloch-Elkon⁷⁷ basados en las encuestas sobre relaciones exteriores del Concejo de Chicago, muestran un agudo incremento en las relaciones partidistas y un amplio orden en temas de política ex-

terior y de defensa nacional entre el 2002 y el 2004. Calificando los hallazgos tempranos del consenso bipartidista (tanto de la élite como de las masas) sobre política exterior⁷⁸, Shapiro & Bloch-Elkon reportan que en a principios del 2000, los puntos de análisis de la política exterior llegaron a estar mucho más estrechamente relacionados a partidarios y posiciones ideológicas; ellos ahora la comparan con la relación encontrada en otros campos

tales como la cultura, la economía y la raza. Ellos notan que si este desarrollo es producto específico del presidente Bush o producto de un cambio más fundamental en la ideología del partido republicano, es una pregunta que no se puede responder hasta que Bush salga de la escena.

Un problema en la evaluación de las implicaciones de la clasificación partidista es que las diferencias de temas son más rápidamente medibles que la importancia del tema. Por ejemplo, si una masa de partidarios tiene puntos de vista ligeramente diferenciados sobre un asunto delicado, podría ser más políticamente importante que si ellos discrepan profundamente sobre un número grande de temas de menor importancia. Entonces, lo que parecería ser una pequeña (o grande) diferenciación partidista, podría ser más (o menos) importante empírica-

mente. Hillygus & shields⁷⁹, reportan que en el 2004 casi dos tercios de los partidarios fuertes fueron restringidos en, al menos un asunto (de diez) y una tercera parte fueron restringidos en más de un asunto⁸⁰. Aún este aparente grado moderado de presión transversal, está significativamente asociado con la volatilidad del voto, decisiones tardías y deserciones de partido.

Parece ser un acuerdo general que la clasificación de partidos es en gran medida un proceso ascendente-descendente en el cual los miembros más visibles y activos de un partido, especialmente sus funcionarios elegidos y activistas de partido, clasifican primero e indican a los votantes que las posiciones partidistas están evolucionando⁸¹. Pero la separación de las élites del partido no garantiza que la separación a nivel de masas siga – algunos temas no evolucionan⁸², o por lo menos toman

79. Hillygus, DS. y Shields, TG. (2008), *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Political Campaigns*. Princeton, NJ, Princeton Univ. Press

80. Un encuestado restringido estuvo en desacuerdo con la posición de su partido y de acuerdo con la posición del otro partido y consideró el tema importante. Es interesante anotar que no hay tendencias en estas cifras desde 1984. "La tendencia lineal plana permanece en contraste con por ejemplo, la cada vez más fuerte relación entre la ideología personal reportada y la identificación partidista" (2008).

81. Carmines, EG. y Stimson, JA. (1989), *Op.Cit.*, Cap. 7.

Aldrich, JH. y Rohde, DW. (2001), *The logic of conditional party government*. In *Congress Reconsidered*, ed. LC Dodd, BI Oppenheimer, Washington DC., pp. 269–92.

Hetherington, MJ. (2001). Resurgent mass partisanship: the role of elite polarization. *Am. Polit. Sci. Rev.* 95, pp. 619–31.

Layman, GC.; Carsey, TM. y Horowitz, JM. (2006). Party polarization in American politics: characteristics, causes, and consequences. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 9, pp. 83–110.

Shapiro, RY. y Bloch-Elkon, Y. (2007), *Op.Cit.*

76. Holsti, O. (2004), *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, Univ. Mich. Press. Rev. ed.

77. Shapiro, R. y Bloch-Elkon, Y. (2006). Political polarization and the rational public. Presented at Annu. Conf. Am. Assoc. Public Opin. Res.

Shapiro, RY. y Bloch-Elkon, Y. (2007). Ideological partisanship and American public opinion Howard foreign policy. In *Power and Superpower: Leadership and Exceptionalism in the 21st Century*. ed. H Morton, MH Halperin, J Laurenti, P Rundlet, (eds.), SP Boyer, pp. 49–68. Washington, DC: Century Found. and Cent. Am. Progr.

78. Kull, S.; Ramsay, C.; Subias, S.; Weber, S. y Lewis E. (2005, Mar 7) "The federal budget: the public's priorities", in PIPA/Knowledge Networks Poll [online], available in: http://pipa.org/OnlineReports/budget/030705/Report03_07_05.pdf, accessed June 2007.

un tiempo considerable en hacerlo. Además, seguramente permanece la posibilidad de que eventos exógenos (guerras, depresiones, cambios sociales) puedan impactar una gran parte de la base del partido y forzar a las élites del partido a cambiar. En el mundo político, la causalidad rara vez sigue en una sola dirección; usualmente hay por lo menos la posibilidad de efectos recíprocos.

Resumiendo, el consenso en la comunidad investigativa es que los cambios a nivel macro⁸³ en política americana y sociedad, conducen a una homogenización mayor de las élites y activistas de los partidos, un proceso que se fortaleció él mismo cuando cada vez más los distintos partidos enviaban indicaciones más claras al electorado, lo que gradualmente lo clasificó a sí mismo más limpiamente de lo que había sido clasificado en medio siglo. El desacuerdo que continúa tiene que ver con la manera en que la clasificación de la masa de los partidos ha ocurrido y qué tan importante es ésta. Algunos, como Abramowich y Saunders⁸⁴, creen que el proceso de clasificación de

seguidores, ha llegado tan lejos que es inapropiado hablar de una América polarizada, y Bafumi y Shapiro⁸⁵ escriben sobre “un nuevo votante partidario” (ver cuadro al margen, ¿Es ahora la identificación partidista más importante que hace una generación?).

¿ES LA IDENTIFICACIÓN PARTIDISTA MÁS IMPORTANTE AHORA DE LO QUE ERA HACER UNA GENERACIÓN?

Si usted acepta que una clasificación partidista significativa ha ocurrido, usted no puede aceptar lógicamente, a simple vista hallazgos valiosos de que la identificación con el partido (ID), ejerce una influencia más fuerte en el voto ahora que hace varias décadas (Millar 1991, Bartels 2000, Bafumi y Shapiro 2007). La clasificación partidista significa que el ID está hoy en día más relacionada con posiciones sobre asuntos y posiciones ideológicas de lo que estaba hace una década. Por lo tanto, en cualquier análisis bivariable de las relaciones entre el ID y el voto, el ID de

los delegados del partido en los últimos años omitieron temas e influencias ideológicas que previamente fueron independientes de (o trabajaron en oposición de) la membresía del partido. El ID puede ser una influencia más fuerte ahora de lo que fue previamente, pero ese análisis bivariable no da evidencias para creerlo.

Otros académicos son más reservados en sus conclusiones. El caso de la clasificación masiva del partido que resultó en polarización electoral, apareció más fuerte después de las elecciones del 2004 que después de las del 2006 y si las campañas del 2008 resultaron en candidatos como John McCain y Barack Obama, quienes no llenan el modelo reciente de candidatos Republicanos y Demócratas, nuevos datos pueden llevar a cambios en conclusiones académicas.

4. Consecuencias masivas de la polarización de élites

¿Cómo los ciudadanos comunes que generalmente permanecen moderados y sin ideología, responden a una política de élite más

polarizada? Las consecuencias hipotéticas de la polarización de la élite son numerosas, pero para la mayoría, la investigación aún está en sus etapas iniciales y las conclusiones son tentativas. Como se dijo anteriormente, es claro que la polarización de la élite ha llevado a un reconocimiento mayor de las diferencias de los partidos y a un sentido elevado de que el resultado importa⁸⁶. Una preocupación obvia entonces, es que la polarización de la élite gradualmente produciría polarización popular. Aunque los votantes, de hecho, se han ido cambiando hacia sedes partidistas apropiadas, el proceso es lento e imperfecto y puede bien interrumpirse por los cambios en el comportamiento de las élites políticas, tal como si los republicanos nominan un candidato presidencial pro derechos homosexuales o un cambio generacional de la protección- que parece estar ocurriendo en la comunidad evangélica⁸⁷.

Una investigación previa encontró que a los americanos no les gusta la confrontación política, prefieren que los oficiales públicos cooperen en la resolución de problemas reconocidos generalmente⁸⁸. Algunos autores especulan que los

82. Lindaman, K. y Haider-Markel, DP. (2002). Issue evolution, political parties, and the culture wars. *Polit. Res. Q.* 55, pp. 91-110.

83. Esos cambios incluyen la migración de afroamericanos al norte, el aumento del Sunbelt (Estados del sur conservadores), la difusión de la suburbanización, el despliegue de grupos de apoyo y varios más. Para una discusión más detallada, ver Fiorina & Abrams (2008, cap. 6-7).

84. Abramowitz, Al. y Saunders, KL. (2008), Is polarization a myth? *J. Polit.* 70, In press.

85. Bafumi, J. y Shapiro, RY. (2007), A new partisan voter. *Work. pap., Dep. Polit. Sci., Columbia Univ.*

86. Jacobson, GC. (2000), Party polarization in national politics: the electoral connection. In *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era.* JR Bond, R Fleisher (eds), Washington, DC, pp. 9-30. Hetherington, MJ. (2001), *Op.Cit.*

87. Pinsky, MI. (2006, Sep 16), “Meet the new evangelicals”, in *Los Angeles Times*, [online], available in: <http://www.latimes.com>.

votantes moderados se molestan especialmente con conflictos partidistas y congestión política (por ejemplo, Galston & Nivola⁸⁹). La participación, la confianza en el gobierno y otros “bienes” democráticos bajan cuando los votantes ven más la política como una auto expresión ideológica, más que como un esfuerzo para resolver problemas que les son importantes. En las primeras etapas de la campaña presidencial del 2008, se presumía en la campaña de Obama y Bloomberg que los americanos —particularmente los moderados— estaban fuera del partidismo y de la polarización de los años recientes. Aún así, sin embargo, no hay consenso entre los académicos acerca de que la polarización conlleva a un camino sin salida (Nivola & Brady⁹⁰; ver el recuadro: ¿La polarización produce políticas descentradas?).

¿LA POLARIZACIÓN PRODUCE POLÍTICAS DESCENTRADAS?

Los académicos que han trabajado en los temas de congestión, están generalmente de desacuerdo con Hacker & Pierson (2006)

de que las políticas adoptadas durante la administración Bush, fueron generalmente descentradas, argumentando que tal cuadro era más complejo (Jacbs y Shapiro 2008) o aún mostrando que cuando la congestión era superada, las políticas adoptadas fueron creadas para recibir el apoyo de los miembros de centro del Parlamento y el Senado (ejemplo, Brady y Volden, 2006). Por supuesto, la relación entre los de centro de la cámara y los de centro del electorado, generalmente es indeterminada, así que aún, si las políticas no fueran descentradas en el Congreso, posiblemente podrían haber sido descentradas en relación con el electorado.

Aún, inclusive si el gobierno actúa como actúa en tiempos menos polarizados, el proceso puede ser más repugnante para los votantes que en tiempos menos polarizados. En un estudio experimental innovador, Mutz y Reeves⁹¹ muestran que a los sujetos no les molestan los desacuerdos políticos como tales, sino el estilo en el que se expresa el desacuerdo.

Las personas que ven los debates de candidatos falsos en los que el desacuerdo es civilizado, muestran un aumento en la confianza en el gobierno y el congreso, mientras que aquellos que ven los debates que muestran desacuerdos incivilizados — en los que los que debaten hacen gestos, voltean los ojos, interrumpen, o de una u otra forma se comportan como AL Gore lo hizo en el primer debate presidencial en el 2000 — muestran una disminución de confianza. En otro estudio experimental, Brooks & Geer⁹² refinan sus hallazgos y muestran que no es ni siquiera la rudeza lo que ofende a las personas, sino la rudeza dirigida a características personales, más que a posiciones políticas. Sin embargo, contrario a los hallazgos de Mutz y Reeves, incluso la incivildad dirigida a la persona del candidato no conlleva a una disminución en la confianza o eficacia.

Hetherington⁹³ realiza un análisis extenso sobre la eficacia externa del NES y los índices de respuesta del gobierno (Ver cuadro al margen, Eficacia externa). La eficacia externa ha bajado generalmente cuando la política de élite se ha polarizado más, aunque ha aumen-

tado entre los conservadores auto-identificados conservadores desde 1996. En contraste, las percepciones de respuesta del gobierno, generalmente han aumentado cuando la polarización nacional ha aumentado, aunque los liberales y los conservadores se movieron en direcciones opuestas en el 2004. En cuanto a confianza política, ésta fue realmente más alta en las elecciones del 2000 y 2004 que en las elecciones supuestamente menos polarizadas de 1992 y 1996. De acuerdo con Hibbing & Smith⁹⁴, los moderados no muestran signos de pérdida de fe en la respuesta del gobierno, pero Hetherington reporta un cambio en el 2004: Aunque la confianza no está relacionada con la ideología en la mayoría de los años, en el 2004 la confianza aumentó entre los conservadores pero cayó entre los liberales y moderados.

EFICACIA EXTERNA

La eficacia externa es un índice compuesto por los ítems “La gente como yo no tiene nada que decir acerca de lo que el gobierno hace” y “Yo no pienso que a los oficiales públicos

88. Hibbing, JR. y Theiss-Morse, E. (1995), *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*, New York, Cambridge Univ. Press.

89. Galston, WA. y Nivola, PS. (2007), *Delineating the problem*. See Nivola & Brady 2007, pp. 1–47.

90. Nivola, PS. y Brady, DW. (eds), (2007), *Red and Blue Nation? Volume II—Consequences and Correction of America's Polarized Politics*, Washington, DC/Stanford, CA, Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press.

91. Mutz, DC. y Reeves, B. (2005). *The new videomalaise: effects of televised incivility on political trust*. Am. Polit. Sci. Rev. 99(1), pp. 1–15.

92. Brooks, D. y Geer, J. (2007), *Beyond negativity: the effects of incivility on the electorate*. Am. J. Polit. Sci. 51(1), pp. 1–16.

93. Hetherington, MJ. (2007), *Turned off or turned on: the effects of polarization on political participation, engagement, and representation*. See Nivola & Brady 2007, pp. 1–33.

94. Hibbing, JR. y Smith, JT. (2004), *Is it the middle that is frustrated? Americans' ideological positions and governmental trust*. Am. Polit. Res. 32, pp. 652–78.

lo es importe lo que las personas como piensen”. La respuesta del gobierno es un índice compuesto por los ítems “La lo largo de los años, cuanta atención cree usted que el gobierno le presta a lo que la gente piense cuando él decide que hacer?” y “Cuanto cree usted que tener elecciones hace que el gobierno preste atención a lo que la gente piense?” la escala de confianza en la política clásica se construye sobre ítems que preguntan por cuanto tiempo “usted puede confiar en el gobierno de Washington haga lo que es correcto”, si el gobierno es manejado por intereses que los benefician a ellos” o “por el beneficio de la gente”, “cuanto dinero de impuestos gasta la gente del gobierno, y como mucha gente en el gobierno es deshonesto”.

Una de las características más prominentes de la política de élite polarizada han sido la confirmación de pugnas maliciosas judiciales. Binder⁹⁵ y Brady y otros⁹⁶, han examinado la hipótesis de confianza política como se aplica a los jueces. Binder nos

habla sobre un experimento con encuestas, en el que la confianza en un juez varía significativamente si a los encuestados se les dice que su voto de confirmación es polémico o unánime. El efecto es particularmente fuerte entre los independientes, cuya confianza baja dos veces tanto, como la de los demócratas (entre los republicanos la confianza de hecho, aumenta con el voto contradictorio, probablemente reflejando el patrón contemporáneo en el Congreso, donde los candidatos conservadores provocan las peleas). Brady y otros relacionan la confianza en las instituciones políticas con la polarización del congreso, como se mide por los puntajes de Poole-Rosenthal. La confianza en el congreso tiene una débil relación negativa con la polarización, pero la confianza en la Corte Suprema tiene una relación significativamente positiva – la institución percibida como menos partidista le va mejor durante un período altamente partidista. En un estudio más amplio, Gibson⁹⁷ informa que el apoyo en la Corte Suprema no está ampliamente relacionado con

consideraciones ideológicas o partidistas y no ha bajado entre 1987 y el 2005.

Contraria a la hipótesis de la investigación de que la polarización de la elite tiene efectos negativos en las actitudes masivas y en el comportamiento, unos cuantos autores han planteado impactos positivos. Particularmente, Abramowich⁹⁸ argumenta que el contexto polarizado del 2004 involucró a los ciudadanos y produjo un récord en el número de ciudadanos activos. Pero una mirada más cercana, sugiere que dichos planteamientos son exagerados y una explicación alternativa – un aumento significativo en la movilización de los partidos- bien puede dar cuenta del rechazo en el cambio de voto⁹⁹. Inclusive, sin embargo, no hay evidencia de una desmovilización significativa de los ciudadanos debido a la política de élite polarizada, probablemente porque la mayoría de los americanos son conscientes de que la política es cada vez mas polarizada¹⁰⁰.

En general, la literatura existente ofrece poca evidencia de que las consecuencias muy serias de política polarizada (o, para este

asunto importante, ninguna consecuencia de política polarizada) se hacen evidentes ante la opinión pública. La investigación se encuentra en una etapa inicial, sin embargo, y no se garantizan conclusiones firmes.

RESUMEN

En los años recientes, el estudio sobre la polarización en el público, ha tenido un gran progreso, pero un número de problemas analíticos han producido malas interpretaciones y conceptos errados. Entre éstos el uso de indicadores que han limitado (ejemplo, características sociales) o no (ejemplo, decisión de voto) los valores, como medida de polarización. Otro es la combinación de una distribución cambiante (polarización) con las relaciones cambiantes dentro de subgrupos con una distribución mayor (clasificación). En la progresión natural de la investigación, estos problemas se han reconocido y discutido. La revisión bibliográfica indica que el público americano en su totalidad no es más polarizado hoy en día de lo que fue hace una década, así nos enfocamos en ori-

95. Binder, SA. (2007), Consequences for the courts: polarized politics and the judicial brand. See Nivola & Brady 2007, pp. 107–33.

96. Brady, DW.; Ferejohn, JA. y Harbridge, L. (2007), Polarization and its consequences: an empirical assessment. See Nivola & Brady 2007, pp. 185–216.

97. Gibson, JL. (2007), The legitimacy of the United States Supreme Court in a polarized polity. *J. Empir. Legal Stud.* 4(3), pp. 507–38

98. Abramowitz, Al. (2006), Op.Cit.

99. Fiorina, MP. y Levendusky, M. (2006b), Rejoinder. See Nivola & Brady 2006, pp. 95–117 Frank T. 2004. *What's the Matter with Kansas?: How Conservatives Won the Heart of America*, New York, Metropolitan Books.

Hetherington, MJ. (2007), Op.Cit.

100. Hetherington, *Ibid.*

entaciones ideológicas generales o posiciones sobre temas específicos. Un grado significativo de selección ha ocurrido, sin embargo, más claramente entre los miembros de los dos partidos, pero también entre las líneas de religión y localización geográfica. En estos casos, sin embargo, la contribución de un partido cambiante y posiciones de un candidato, pueden dominar cambios en la posición de los votantes, aunque la investigación generalmente falla en dar cuenta adecuada del partido y del lado del candidato en la ecuación.

Más recientemente, los académicos han comenzado a estudiar las consecuencias potenciales del aumento de la polarización de élite (cuya existencia es ampliamente no controversial) en actitudes populares hacia el sistema político e inclinaciones populares para participar en política. Un número interesante de estudios se ha reportado, pero conclusiones firmes esperan estudios adicionales. Este es un tema interesante para investigaciones futuras. Los académicos han prestado bastante atención a la polarización de élite con la creencia de que ésta afecta las variables políticas de interés. Si eso resulta ser cierto a no, la primera pregunta sería por qué y luego otras preguntas.

DECLARACIÓN DE DIVULGACIÓN

Los autores no son conscientes de ningún prejuicio que pudiera ser percibido como que afecte la objetividad de esta revista.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Wayne Baker, James Campbell, John Evans, Marc Hetherington, Philip Klinkner, and Robert Shapiro por sus comentarios y sugerencias.

Bibliografía

- Abramowitz AI. (2006), Disconnected, or joined at the hip? See Nivola & Brady 2006, pp. 72–85
- Abramowitz AI, Saunders KL. (1998), Ideological realignment in the U.S. electorate. *J. Polit.* 60:634–52
- _____ (2008)., Is polarization a myth? *J. Polit.* 70: In press
- Adams GD. (1997), Abortion: evidence of issue evolution. *Am. J. Polit. Sci.* 41:718–37
- Aldrich JH, Rohde DW. (2001), The logic of conditional party government. In *Congress Reconsidered*, ed. LC Dodd, BI Oppenheimer, pp. 269–92. Washington, DC: CQ Press

- Ansolabehere S, Rodden J, Snyder SM. (2006) Purple America. *J. Econ. Perspect.* 20(Spring):97–118
- Bafumi J, Shapiro RY. (2007), *A new partisan voter*. Work. pap., Dep. Polit. Sci., Columbia Univ.
- Baker WE. (2005), *America's Crisis of Values: Reality and Perception*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press
- Baldassarri D, Gelman A. (2007), *Partisans without constraint: political polarization and trends in American public opinion*. <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/research/unpublished/BGpolarization4.pdf>
- Bartels LM. (2000), Partisanship and voting behavior, 1952–1996. *Am. J. Polit. Sci.* 44(1):35–50
- _____ (2006), What's the matter with *What's the Matter with Kansas?* *Q. J. Polit. Sci.* 1:201–26
- Bennett WJ. (1998). *The Death of Outrage: Bill Clinton and the Assault on American Ideals*. New York: Free Press
- Berube A, Muro M. (2004), Red and blue states not black-and-white; sharp demarcations on

electoral map don't match reality. *San Francisco Chron.* Aug. 15, p. E1

- Binder SA. (2007), Consequences for the courts: polarized politics and the judicial brand. See Nivola & Brady 2007, pp. 107–33
- Bishop W. (2004) The cost of political uniformity. *Austin Am. Statesman*, Apr. 8
- Bishop W, Cushing RG. (2004), Response to Philip A. Klinkner's "Red and Blue Scare: The Continuing Diversity of the American Electoral Landscape." *Forum* 2:2, Article 8. <http://www.bepress.com/forum/vol2/iss2/art8>
- Brady DW, Ferejohn JA, Harbridge L. (2007) Polarization and its consequences: an empirical assessment. See Nivola & Brady 2007, pp. 185–216
- Brady DW, Han HC. (2006), Polarization then and now: a historical perspective. See Nivola & Brady (2006), pp. 119–74
- Brady DW, Volden C. (2006), *Resolving Gridlock: Politics and Policy from Jimmy Carter to George W. Bush*. Boulder, CO: Westview. 2nd ed.
- Brooks D, Geer J. (2007), Beyond negativity: the effects of inci-

- vility on the electorate. *Am. J. Polit. Sci.* 51(1):1–16
- Campbell JE. (2008), Presidential politics in a polarized nation: the re-election of George W. Bush. In *The George W. Bush Legacy*, ed. C Campbell, BA Rockman, A Rudalevige, pp. 21–44. Washington, DC: CQ Press
- Carmines EG, Stimson JA. (1989), *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press
- Carsey TM, Layman GC. (2006), Changing sides or changing minds? Party conversion, issue conversion, and partisan change on the abortion issue. *Am. J. Polit. Sci.* 50:464–77
- Continetti M. (2007), The peace party vs the power party: the real divide in American politics. *Wkly. Standard* 12:16
- Converse PE. (2006), Democratic theory and reality. *Crit. Rev. Interdisc. J. Polit. Soc.* 18(1–3):297–329
- Davis NJ, Robinson RV. (1997), A war for America's soul? The American religious landscape. In *Cultural Wars in American Politics*, ed. RH Williams, pp. 39–61. New York: Aldine De Gruyter
- DiMaggio P, Evans J, Bryson B. (1996), Have Americans' social attitudes become more polarized? *Am. J. Sociol.* 102:690–755
- Eakman BK. (1999), How we lost the culture wars. *Washington Times*, May 18, <http://www.ninehundred.net/eakman/culturewars.html>
- Edsall T. (2003) Blue movie. *Atlantic Mon.* Jan./Feb.:36
- Ellis CR, Stimson JA. (2005), *Operational and symbolic ideology in the American electorate: the paradox of "conflicted conservatives."* Presented at Annu. Meet. Midwest Polit. Sci. Assoc., Chicago, IL. http://www.allacademic.com/meta/p85321_index.html
- Evans JH. (1997), Worldviews or social groups as the source of moral value attitudes: implications for the culture wars thesis. *Sociol. For.* 12(3):371–404
- _____ (2003), Have Americans' attitudes become more polarized?—an update. *Soc. Sci. Q* 84(1):71–90
- Fiorina MP. (1999), *Whatever happened to the median voter?* Presented at MIT Conf. Parties and Congress, Cambridge, MA. <http://www.stanford.edu/~mfiorina/Fiorina%20Web%20Files/MedianVoterPaper.pdf>
- Fiorina MP, Abrams SJ, Pope JC. (2005) *Culture War? The Myth of a Polarized America*. New York: Pearson Longman
- _____ (2006), *Culture War? The Myth of a Polarized America*. New York: Pearson Longman. 2nd ed.
- Fiorina MP, Levendusky M. (2006^a), Disconnected: the political class versus the people. See Nivola & Brady 2006, pp. 49–71
- _____ (2006b), Rejoinder. See Nivola & Brady 2006, pp. 95–117
- Frank T. 2004. *What's the Matter with Kansas?: How Conservatives Won the Heart of America*. New York: Metropolitan Books
- Galbraith JK, Hale JT. (2006), American inequality: from IT bust to big government boom. *Economists' Voice* 3:8, Article 6. <http://www.bepress.com/ev/vol3/iss8/art6>
- Galston W, Kamarck E. (2005), *The politics of polarization*. Work. pap., The ThirdWay
- Galston WA, Nivola PS. (2007), Delineating the problem. See Nivola & Brady 2007, pp. 1–47
- Gelman A, Shor B, Bafumi J, Park D. (2005), *Rich state, poor state, red state, blue state What's the matter with Connecticut?* Work. pap., Dep. Polit. Sci., Columbia Univ. <http://www.stat.columbia.edu/gelman/research/unpublished/red-blue11.pdf>
- Gibson JL. (2007), The legitimacy of the United States Supreme Court in a polarized polity. *J. Empir. Legal Stud.* 4(3):507–38
- Gimpel JG, Schuknecht JE. (2001), Interstate migration and electoral politics. *J. Polit.* 63:207–31
- Glaeser EL, Ward BA. 2006. *Myths and realities of American political geography*. Disc. Pap. No. 2100,
- Harvard Inst. Econ. Res. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=874977>
- Hacker JS, Pierson P. 2006a. *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*. New Haven, CT: Yale Univ. Press
- Hacker JS, Pierson P. (2006b), Off topic: a reply to our critics. *Forum* 3:4, Article 10. <http://>

- www.bepress.com/forum/vol3/iss4/art10
- (2006c), Still off topic: a reply to Pitney's rejoinder. *Forum* 4:1, Article 10. <http://www.bepress.com/forum/vol4/iss1/art10>
- Hetherington MJ. (2001), Resurgent mass partisanship: the role of elite polarization. *Am. Polit. Sci. Rev.* 95:619–31
- Hetherington MJ. (2007), Turned off or turned on: the effects of polarization on political participation, engagement, and representation. See Nivola & Brady 2007, pp. 1–33
- Hibbing JR, Smith JT. 2004. Is it the middle that is frustrated? Americans' ideological positions and governmental trust. *Am. Polit. Res.* 32:652–78
- Hibbing JR, Theiss-Morse E. 1995. *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. New York: Cambridge Univ. Press
- Hillygus DS, Shields TG. 2008. *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Political Campaigns*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press
- Himmelfarb G. 2001. *One Nation, Two Cultures*. New York: Vintage Books
- Holsti O. 2004. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor: Univ. Mich. Press. Rev. ed.
- Hunter JD. 1991. *Culture Wars: The Struggle to Define America*. New York: Basic Books
- Hunter JD. 2006. The enduring culture war. In *Is There A Culture War? A Dialogue on Values and American Public Life*, ed. JD Hunter, AWolfe, pp. 10–40. Washington, DC: Brookings Inst. and Pew Res. Cent.
- Inglehart R, Baker WE. 2000. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *Am. Sociol. Rev.* 65(1):19–51
- Jacobs LR, Shapiro RY. 2008. Bush's democratic ambivalence: responsiveness and policy promotion in Republican government. In *The George W. Bush Legacy*, ed. C Campbell, BA Rockman, R Rudalevige, pp. 45–61. Washington, DC: CQ Press
- Jacobson GC. 2000. Party polarization in national politics: the electoral connection. In *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, ed. JR Bond, R Fleisher, pp. 9–30. Washington, DC: CQ Press
- Jacobson GC. 2006. The polls: polarized opinion in the states: partisan differences in approval ratings of governors, senators, and George W. Bush. *Pres. Stud. Q.* 36(4):732–57
- Katznelson I, Milner H, eds. 2002. *Political Science: The State of the Discipline III*. New York: WWNorton
- Killian M, Wilcox C. 2008. Do abortion attitudes lead to party switching? *Polit. Res. Q.* In press
- Klinkner PA. 2004a. Red and blue scare: the continuing diversity of the American electoral landscape. *Forum* 2:2, Article 2. <http://www.bepress.com/forum/vol2/iss2/art2>
- Klinkner PA. 2004b. Counter response from Klinkner to Bishop and Cushing. *Forum* 2:2, Article 9. <http://www.bepress.com/forum/vol2/iss2/art9>
- Klinkner PA, Hapanowicz A. 2005. Red and blue d'ej'a vu: measuring political polarization in the 2004 presidential election. *Forum* 3:2, Article 2. <http://www.bepress.com/forum/vol3/iss2/art2>
- Klinkner PA. 2006. Mr. Bush's war: foreign policy in the 2004 election. *Pres. Stud. Q.* 36:281–96
- Kull S, Ramsay C, Subias S, Weber S, Lewis E. 2005. The federal budget: the public's priorities. *PIPA/Knowledge Networks Poll* (7 Mar.). http://pipa.org/OnlineReports/budget/030705/Report03_0705.pdf. Accessed June 2007
- Layman GC, Carsey TM, Horowitz JM. 2006. Party polarization in American politics: characteristics, causes, and consequences. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 9:83–110
- Lazarsfeld PF, Berelson B, Gaudet H. 1944. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia Univ. Press
- Levendusky M. 2006. *Sorting: explaining change in the U.S. electorate*. Unpubl. Ph.D. diss., Stanford Univ.
- Levendusky M. 2008. *Choosing Sides: How Democrats Became Liberals and Republicans Became Conservatives*.
- Lindaman K, Haider-Markel DP. 2002. Issue evolution, political parties, and the culture wars. *Polit. Res. Q.* 55:91–110
- Lindblom CE. 1997. Political science in the 1940s and 1950s.

- In *American Academic Culture in Transformation: Fifty Years, Four Disciplines*, ed. T Bender, CE Schorske, pp. 244–70. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press
- Lipset SM, Rokkan S, eds. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press
- Mattingly T. 2000. “The map” spoke volumes about our country’s divisions. *Knoxville News-Sentinel*, Dec. 30, p. B2
- McCarty N, Poole KT, Rosenthal H. 2006. *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge, MA: MIT Press
- Miller W. 1991. Party identification, realignment, and party voting: back to basics. *Am. Polit. Sci. Rev.* 85:557–68
- Mouw T, Sobel M. 2001. Culture wars and opinion polarization: the case of abortion. *Am. J. Sociol.* 106:913–43
- Mutz DC, Reeves B. 2005. The new videomalaise: effects of televised incivility on political trust. *Am. Polit. Sci. Rev.* 99(1):1–15
- Nie NH, Verba S, Petrocik JR. 1976. *The Changing American Voter*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press
- Nivola PS, Brady DW, eds. 2006. *Red and Blue Nation? Volume I—Characteristics and Causes of America’s Polarized Politics*. Washington, DC/Stanford, CA: Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press
- Nivola PS, Brady DW, eds. 2007. *Red and Blue Nation? Volume II—Consequences and Correction of America’s Polarized Politics*. Washington, DC/Stanford, CA: Brookings Inst. Press and Hoover Inst. Press
- Nunn LM, Evans JH. 2006. *Geographic polarization in social attitudes*. Presented at Annu. Meet. Am. Sociol. Assoc., Montreal, Quebec, Can. http://www.allacademic.com/meta/p103658_index.html. Accessed Oct. 5, 2006
- Pinsky MI. 2006. Meet the new evangelicals. *Los Angeles Times* Sep. 16. <http://www.latimes.com>
- Pitney JJ Jr. 2006a. The midterm: what political science should ask now. *Forum* 4:3, Article 2. <http://www.bepress.com/forum/vol4/iss3/art2>
- Pitney JJ Jr. 2006b. Off center: a rejoinder. *Forum* 4:1, Article 9. <http://www.bepress.com/forum/vol4/iss1/art9>
- Polsby NW. 1999. Preface. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2
- Poole KT, Rosenthal HR. 1984. The polarization of American politics. *J. Polit.* 46:1061–79
- Putz DW. 2002. Partisan conversion in the 1990s: ideological realignment meets measurement theory. *J. Polit.* 64:1199–1209
- Rauch J. 2007. Social studies: on foreign policy, shades of agreement. *Natl. J.* Feb. 16. <http://www.nationaljournal.com>
- Sanbonmatsu K. 2002. Gender stereotypes and vote choice. *Am. J. Polit. Sci.* 46:20–34
- Schama S. 2004. Onward Christian soldiers. *Guardian Unlimited*, Nov. 5, <http://www.guardian.co.uk/g2/story/0,3604,1343956,00.html>
- Shapiro RY, Bloch-Elkon Y. 2006. *Political polarization and the rational public*. Presented at Annu. Conf. Am. Assoc. Public Opin. Res.
- Shapiro RY, Bloch-Elkon Y. 2007. Ideological partisanship and American public opinion How-ard foreign policy. In *Power and Superpower: Leadership and Exceptionalism in the 21st Century*, ed. H Morton, MH Halperin, J Laurenti, P Rundlet, SP Boyer, pp. 49–68. Wash-ington, DC: Century Found. and Cent. Am. Progr.
- Stone WJ, Abromowitz A, Rapoport R. 1990. Sex and the caucus participant: the gender gap in 1984 and 1988. *Am. J. Polit. Sci.* 34(3):725–40
- Stonecash JF. 2005. Scaring the Democrats: What’s the matter with Thomas Frank’s argument? *Forum* 3:3, Article 4. <http://www.bepress.com/forum/vol3/iss3/art4> The Pew Research Center For The People & The Press. 2007. Trends in political values and core attitudes: 1987–2007. Political landscape more favorable to Democrats. News Release. Mar. 22
- Weiner M, Pomper GM. 2006. The 2.4% solution: What makes a mandate? *Forum*, vol 4. <http://www.bepress.com/forum/4:2:2006>
- White JK. 2003. *The Values Divide: American Politics and Culture in Transition*. New York: Chatham House
- Wills G. 2004. The day the enlightenment went out. *NY Times*. Nov. 4, Editorials/Op-Ed
- Wuthnow R. 1989. *The Struggle for America’s Soul: Evangelicals, Liberals, and Secularism*. Grand Rapids, MI: Eerdm-

La revista **PERSPECTIVAS INTERNACIONALES** quiere agradecer el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los evaluadores pares internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de la calidad científica de nuestra Revista.

En este número participaron como evaluadores:

Mariano Aguas Ph.D. – Universidad de Palermo.
Ted Fortier – Seattle University.
Fernando Giraldo García Ph.D. – Universidad EAN
Vladimir Rouvinski Ph.D. – Universidad ICESI.
Gustavo Morales Vega M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Lina María Muñoz Aristizábal - Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Normas para los autores

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES es una publicación de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. La publicación, con periodicidad semestral, se dirige hacia el planteamiento de los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

El contenido de la Revista se estructura alrededor de cuatro secciones: *De su puño y letra*, compuesta por los artículos que responden a la temática central definida para cada número por el Comité Editorial. *A mano alzada*, incluye los artículos referidos a temas de ciencia política y relaciones internacionales que, cumpliendo con los estándares de calidad exigidos por la publicación, abordan tópicos diferentes a la temática central. *Clave morse* que comprende traducciones de artículos referidos al campo científico definido por la publicación. Y finalmente, *En el tintero*, donde se publican reseñas de libros pertinentes para el campo científico cubierto en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

Trabajos publicados.

Los trabajos publicados serán textos inéditos que se encuentren dentro de la siguiente tipología:

1. **Artículo de investigación científica.** Presenta resultados originales de proyectos terminados de investigación.
2. **Artículo de reflexión.** Presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica.
3. **Artículo de revisión.** Presenta resultados de investigación terminada, dando cuenta de los avances y las tendencias del desarrollo dentro del campo científico definido por la publicación. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
4. **Artículo corto.** Presenta resultados originales preliminares de investigación dentro del campo científico definido por la publicación.
5. **Reporte de caso.** Presenta resultados de investigación sobre una situación particular, con herramientas técnicas y metodológicas adecuadas para tal caso.
6. **Revisión de tema.** Presenta el estado del arte de un tema específico.

7. **Traducción.** Traducción de textos que aporten elementos para el debate dentro del campo científico definido por la publicación.
8. **Documento de reflexión no derivado de investigación.**
9. **Reseña bibliográfica.**

Recepción y evaluación de trabajos.

Una vez que PERSPECTIVAS INTERNACIONALES ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas generales de la Revista y la temática de los números programados. Los artículos aceptados por el Comité Editorial se remitirán a la evaluación externa por parte de un experto en las temáticas abordadas en el trabajo.

Los artículos serán sometidos al proceso de arbitraje o *evaluación por pares* denominado *Revisión cerrada*, donde se preserva el anonimato del evaluador y del autor. Los evaluadores pares designados por el Comité Editorial de la Revista, aportarán conceptos sobre la calidad científica, la originalidad y la presentación de los trabajos, requisitos fundamentales para la publicación en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

Referencias bibliográficas.

Las citas deben hacerse de la siguiente manera:

Libro

- **De un autor:** Bourdieu, Pierre. (1998), *La distinción*, Madrid, Taurus, pp. 25-32.
- **De tres autores:** Buzan, Barry; Wver, Ole y De Wilde, Jaap (1998), *Security. A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers.
- **De cuatro o más autores:** Wallerstein, Immanuel. *et al.* (1998), *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*, México, Siglo XXI.
- **Con editores o compiladores:** Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (edits o comp), (2004), *Violencia y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp. 57-69.
- **Con directores:** Vidal Beneyto, José. (dir.), (2002), *La ventana global. Ciberespacio, esfera pública y universo mediático*, Madrid, Taurus, pp. 34-35.
- **Con autor corporativo:** Organización de Estados Americanos (OEA), (2002), *Hacia un mercado común en Latinoamérica*, Nueva York, OEA.
- **Traducido:** Bloom, Harold. (2001), *Shakespeare. La invención de lo humano*, Segovia, Tomás. (trad.), Bogotá, Norma.

- **Publicado por una dependencia del gobierno:** Colombia, Ministerio de Educación Nacional (1998), *Nuevas perspectivas en la educación básica primaria*, Imprenta Nacional.

Apartado de una compilación

- **De un autor:** Abellán, Joaquín. (2007) "En torno al objeto de la "Historia de los conceptos" de Reinhart Koselleck" en: Bocarno, Enrique. (edit.) *El giro contextual: cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, Tecnos, pp. 215-244.
- **De un solo autor:** Cortázar, Julio. (1991), "Autopista al sur", en *Todos los fuegos el fuego*, Bogotá, Norma.

Preliminares

- Villacañas, José Luis y Oncina, Faustino (1977), "Prólogo", en Koselleck, Reinhart y Gadamer, Hans Georg. *Historia y hermenéutica*, Barcelona, Paidós.

Artículo de revista

- **Con autor definido:** Leal Buitrago, Francisco. (1987, mayo-agosto) "La democratización en América Latina. Mesa Redonda", en *Análisis Político*, núm. 1, p.76.

- **Sin autor definido:** *Cambio16*, (1997, 25 de agosto-1 de septiembre), "Proyecto Shapiro", núm. 219, p. 64.

Artículo de periódico

- **Con autor:** García, A. (2005, 25 de junio), "Frustración o fracaso", en *El País*, Cali, p. B6.
- **Sin autor:** *El Tiempo* (2005, 25 de junio), "Histórico: municipios ganaron", Bogotá, pp. 1-1, 1-5.

Cita tomada de Internet

- **Con autor:** Magariños de Moretón, Juan (1999), "Operaciones semióticas en análisis de las historietas" [en línea], disponible en: <http://venus.unive.it/migrante/sabes.htm>, recuperado: 17 de julio de 2005.
- **Sin autor:** "Determinación positiva permite desembolso de fondos de EE.UU. a Colombia" (2007) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfilesh&y=2007&m=April1207.html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.
- **De una revista en línea:** Irigorri, Juan Carlos (2007, 8 de octubre), "The New York Times vuelve a 'jalarle las orejas' al Presidente Uribe",

en *Revista Semana* [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106780, recuperado: 20 de octubre de 2007.

Diccionario

- **Con autor:** Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco (1982), *Diccionario de Política*, Buenos Aires, Siglo veintiuno Editores
- **Con autoría de una entidad:** Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua española*, 22.^a ed., 2 tomos, Madrid, Espasa.

Medios audiovisuales

- **Programa o noticiero t.v.:** Canal Caracol, 15 de mayo de 2008, declaración del presidente Hugo Chávez, [emisión por televisión],
- **Programa o noticiero de radio:** "La FM", (2007, 8 de octubre), [emisión radial], Vicky Dávila (dir), en Radio Cadena Nacional de Colombia (RCN), Bogotá.
- **Película:** *Pulp Fiction* (1994), [película], Tarantino, Quentin. (dir.), Estados Unidos, Buena Vista Home Entertainment.
- **Documental:** *The Fog of*

War (2003), [documental], Morris, Errol. (dir.), Estados Unidos, Sony Pictures Entertainment.

Entrevistas

- **Personal:** Morales, Gustavo. (2007, 4 de febrero), entrevistado por Orozco, Lina, Cali.
- **Radial:** Uribe Vélez, Álvaro. (2005, 29 de junio), entrevistado por Gossain, Juan., "Noticiero Radiosucesos", en *Cadena Básica*, Radio Cadena Nacional de Colombia (RCN), Bogotá.

Conferencias

- **Presencial o videoconferencia:** Bartolomé, Mariano (2003, noviembre), "¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur", [conferencia o videoconferencia], VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

Reglamentos, leyes, documentos jurídicos:

- **Reglamento:** Pontificia Universidad Javeriana (2003), *Reglamento de estudiantes*, Cali.
- **Ley:** Colombia, Congreso Nacional de la República (2005, 28 de junio), "Ley 960

del 28 de junio de 2005, por medio de la cual se aprueba la Enmienda del `Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono`, adoptada en Beijing, China, el 3 de diciembre de 1999”, en *Diario Oficial*, núm. 45.955, 30 de junio de 2005, Bogotá.

- **Constitución:** Colombia (2008), Constitución Política de la República de Colombia 1991, Bogotá, Temis.
- **Sentencia:** Colombia, Corte Constitucional (1995, octubre), *Sentencias*, “Sentencia C-543”, M.P.: Hernández Galindo, Jorge G., Bogotá.

Forma de presentación de trabajos.

- Los trabajos deben ser presentados en formato físico y digital, bajo el procesador de texto *Word*, en letra Times New Roman, tamaño de la fuente 12, espacio de interlineado 1.5 y extensión del texto entre 15 y 30 páginas, incluyendo la bibliografía.
- El autor deberá anexar en una hoja aparte los siguientes datos:
 1. Datos académicos y profesionales y su dirección electrónica.
 2. Afiliación institucional actual.

3. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos publicados, mencionada anteriormente.

- El autor deberá anexar su hoja de vida y las referencias de sus publicaciones más recientes.
- Se debe incluir resumen del trabajo en español y en inglés (abstract) de máximo 10 líneas.
- Se debe incluir, en la parte inferior de los resúmenes, entre 3 y 6 palabras clave en los dos idiomas correspondientes.
- Las citas bibliográficas deberán incluirse como notas de pie de página.
- Se debe incluir al final del texto un listado, en orden alfabético, de las referencias incluidas en el trabajo.
- Las páginas del texto deberán incluir la numeración.

Envío de artículos.

Los artículos deben enviarse a las siguientes direcciones:

- E-mail: perspectivasinternac@javerianacali.edu.co
Editor: Gustavo Morales Vega.
Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Calle 18 No 118-250 Av. Cañasgordas.
Oficina 4-21, Edificio El Samán.
Cali, Colombia

SUSCRIPCIÓN

Nombre(s) _____
Apellidos _____ C.C. o Nit _____
Dirección de correspondencia _____
Ciudad _____ País _____ Fecha _____
Empresa y/o institución _____
Dirección empresa _____
Teléfonos fijos _____
Celular _____
Correo electrónico _____
Ocupación _____

Valor suscripción nacional por un año*: \$ 20.000

El valor de la suscripción anual deberá ser consignado en la siguiente cuenta:

Bancolombia
Cuenta corriente
326013720-07
Pontificia Universidad Javeriana Cali

*El formato diligenciado se deberá enviar a la siguiente dirección, adjuntando la copia de la consignación.

Revista Perspectivas Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana Cali
Carrera de Ciencia Política
Calle 18 No 118-250 Av. Cañasgordas
Oficina 4-21, Edificio El Samán
Cali, Colombia



Editorial

**De su puño y letra
Participación Política: De la voz a la acción**

**Sufragio universal y democracia en Bolivia: Una perspectiva de medio siglo.
SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN**

**Impacto de la reforma política en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali elecciones 2007.
JUAN CAMILO VANEGAS**

**La representación de intereses en el MERCOSUR: Un estudio de caso con implicancias teóricas.
LUCIANA GIL**

A mano alzada

**Public policy and Health of urban Aboriginal peoples: A look at the Canadian case.
MANUEL SEVILLA Y MARÍA CLAUDIA ASTAIZA**

**Venganza y Reconciliación: Cuestiones políticas en torno a la justicia en Israel y Palestina.
ALEJANDRO CARVAJAL PARDO**

Clave morse

**Polarización política en el público americano.
MORRIS P. FIORINA Y SAMUEL J. ABRAMS**

**Las leyes electorales como consecuencias políticas: Explicación de los orígenes y el cambio de las Instituciones Electorales.
KENNETH BENOIT**

Carrera de Ciencia Política