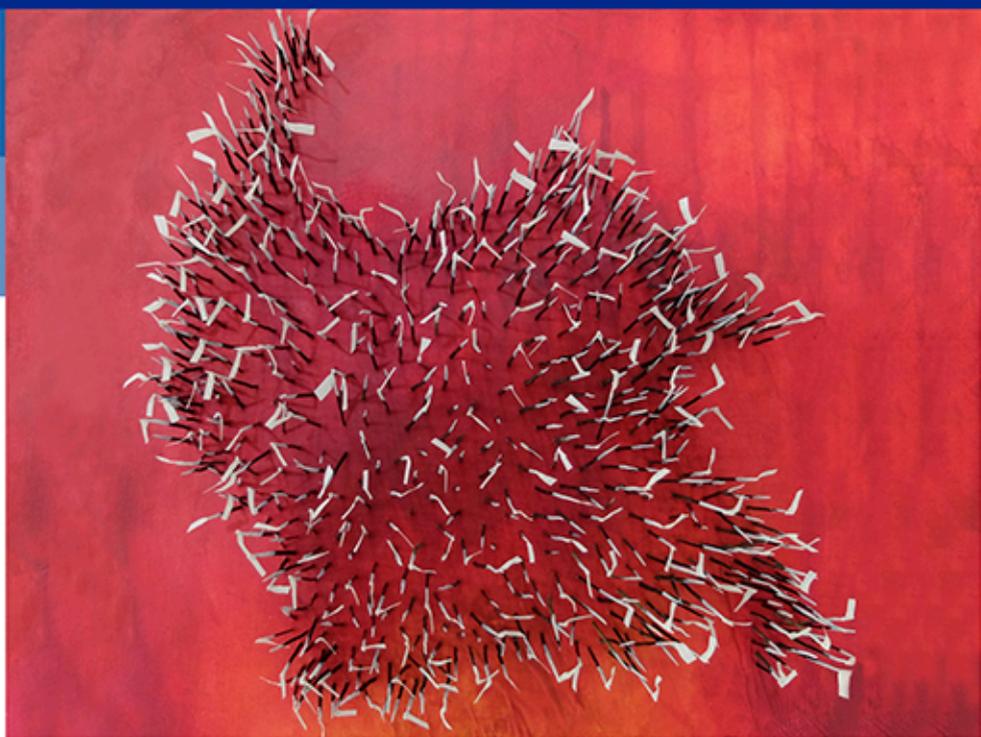


PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

Perspectivas
Internacionales

Cali
Colombia

Volumen 11
Número 2

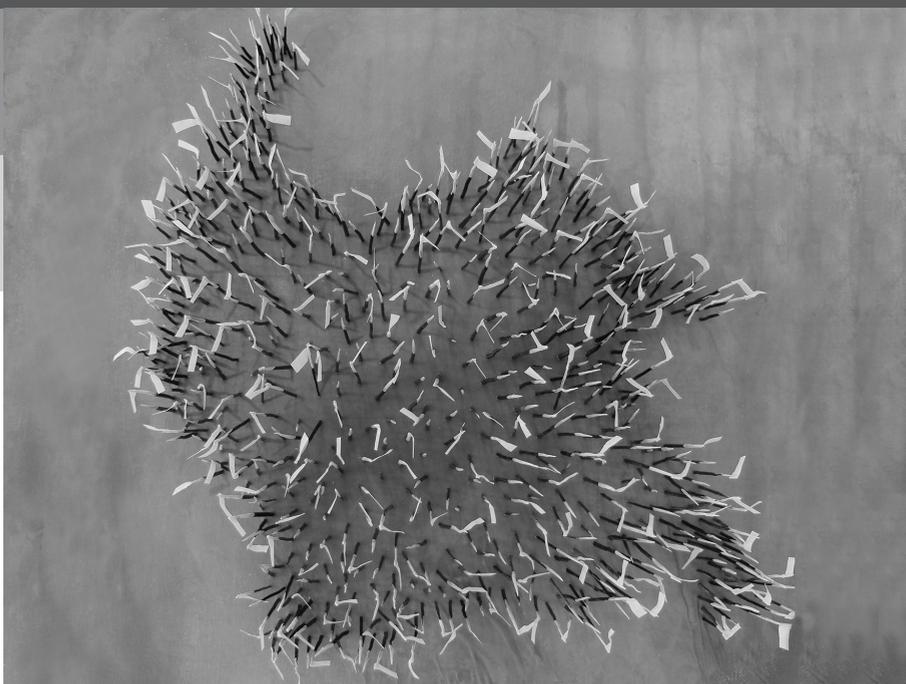
p.p. 222

ISSN 1900-4257

PERSPECTIVAS

INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

Perspectivas
Internacionales

Cali
Colombia

Volumen 11
Número 2

p.p. 222

ISSN 1900-4257

Pontificia Universidad Javeriana Cali
Rector: Luis Felipe Gómez Restrepo, S.J.
Vicerrectora Académica: Ana Milena Yoshioka Vargas
Vicerrector del Medio Universitario: Luis Fernando Granados, S.J.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Decana Académica: Alba Luz Rojas Martínez

Departamento de Ciencia Jurídica y política
Director: Francesco Zappalá Sastoque, Ph.D.

Carrera de Ciencia Política
Director: Alejandro Sánchez López de Mesa

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Director de la revista
Francesco Zappalá Sastoque, Ph.D.

Editora
Lina Fernanda González Higuera

Coordinadora del proceso editorial
Natalia Campiño Valencia

Comité Editorial
Hernando Llano M.S.
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)
Fernando Giraldo, Ph.D.
(Universidad EAN)
Gustavo Morales M.S. Ph.D.
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)
María Eugenia Ibarra Melo, 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)
María Antonieta Huerta, Ph.D.
(Universidad Diego Portales – Chile)

Dibujo de la carátula:
Artista: Angela Villegas

E-mail: perspectivasint@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

Sello Editorial Javeriano Cali
Coordinadora: Iris Cabra Dusán

©Derechos Reservados
©Sello Editorial Javeriano

Corrección de estilo:
Elvira Alejandra Quintero H.

Concepto gráfico:
Edith Valencia F.

Impresión:
Velásquez Digital S.A.S.

Perspectivas Internacionales fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. La publica semestralmente 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

Revista Perspectivas Internacionales - Política Editorial	5
Opinión pública y política exterior en Costa Rica: claves para el estudio de una relación olvidada <i>Public Opinion and Foreign Policy in Costa Rica: Keys for the Study of a Forgotten Relationship</i> Carlos Humberto Cascante Segura Adrián Pignataro	15
The politicization of black identities and “agonistic democracy”: a comparative analysis of France and Colombia <i>La politización de las identidades negras y “democracia agonística”: un análisis comparativo de Francia y Colombia</i> Brigitte Beauzamy Angélica Montes Montoya	41
Ideología y crítica de la ideología en el pensamiento de Ernesto Laclau <i>Ideology and the critique of ideology in Ernesto Laclau’s thinking</i> Manuel Andrés Pereira	87
El modelo de Evo Morales: entre el Socialismo del siglo XXI y la economía de mercado <i>Evo Morales’ model: Between the “Socialismo del siglo XXI” and the market economy</i> Oscar Valencia	109
La migración de retorno en perspectiva. Una aproximación a los factores de incidencia del caso argentino, 2008-2016 <i>Return migration in perspective. An approach to the impact factors of the Argentine case, 2008-2016</i> Patricia Jimena Rivero	151

Impacto del control político en el desarrollo de Santiago de Cali: período
de gobierno de Jorge Iván Ospina
Horizontal accountability: impact on the development of Santiago de Cali
Rosalía Correa 183

Revista Perspectivas Internacionales

POLÍTICA EDITORIAL

0

Propósito general

Perspectivas Internacionales es una publicación del Departamento de Ciencias Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico tanto en Ciencia Política como en Relaciones Internacionales, dirigiendo su enfoque hacia el planteamiento de los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

Cobertura Temática

Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Público al que se dirige

La revista *Perspectivas Internacionales* está dirigida a los profesionales de la Ciencia Política y las Relaciones internacionales, así como aquellos de disciplinas afines que estén interesados en contribuir con sus aportes a los debates contemporáneos de estas dos disciplinas. De igual forma, la publicación está dirigida a investigadores (as), académicos (as), docentes, estudiantes de postgrados y gestores (as) del campo de conocimiento en general.

7

Periodicidad

Semestral

Orientaciones para los Autores

La revista *Perspectivas Internacionales* publica artículos que se ajusten a las normas establecidas por el Comité Editorial en cuanto a los aspectos de contenido y forma; los cuales a su vez, tienen en cuenta los estándares establecidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia- Colciencias para las publicaciones científicas.

Acorde con ello, se publican únicamente artículos puestos a consideración de manera independiente que constituyan una obra original. Por **original** se entiende que los autores contribuyen

directamente al contenido intelectual del documento, por tanto se encuentran en condiciones de hacerse públicamente responsables de él, aceptando así que su nombre figure en la lista de autores. Sumado a ello, debe ser también *inédito*, es decir, no haber sido previamente publicado bajo ninguna modalidad en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera, ni en ningún sitio o portal electrónico. Los artículos enviados deberán enmarcarse en las siguientes tipologías:

1. **Artículo de investigación científica y tecnológica.** Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. **Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. **Artículo de revisión.** Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

Proceso de recepción y evaluación de artículos

La revista Perspectivas Internacionales recibe artículos científicos. A todos los autores se les dará oportuna cuenta tanto de la recepción como de la aceptación o no de sus trabajos.

Primera etapa: Recepción de los artículos

Los artículos serán recibidos por correo electrónico dentro de los tres primeros meses de cada período semestral (Enero-Marzo; Julio-Septiembre). Solo a razón de eventos Extraordinarios se recibirán artículos fuera del término establecido.

Con el acuse de recibo por parte del Coordinador Editorial, se enviará un documento titulado Carta de Originalidad y Cesión de Derechos de Autor, en el cual el autor asevera que:

1. El artículo enviado es *original*.
2. El artículo enviado es *inédito*.
3. Desde el momento de recepción se firma la *cláusula de exclusividad*. Dicho trabajo no puede ser enviado a otras revistas mientras no se decida por parte del comité editorial y editor su publicación, y termina en el momento en que dichas autoridades convengan en su NO aprobación.
4. No existen conflictos de intereses en relación con el contenido, resultados o conclusiones del artículo.
5. Que en caso de ser publicado el artículo, el autor transfiere todos los derechos a la Revista *Perspectivas Internacionales*, para que de forma exclusiva reproduzca, publique, edite, fije, comunique y transmita públicamente, en cualquier forma o medio el artículo del que trata esta carta, así como su distribución física, electrónica para fines científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

9

Sin el permiso expreso de la Revista no podrá reproducirse ninguno de los materiales publicados en la misma.

Segunda etapa: Revisión del Comité Editorial y Asignación de Pares Evaluadores

Una vez que el Editor(a) ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas editoriales de la Revista. Los artículos aceptados por el Comité Editorial, se remitirán a la evaluación externa por mínimo dos pares expertos, asignados por la especialidad de su hoja de vida en las temáticas abordadas en el documento enviado a la Revista.

Es un proceso ciego o cerrado, es decir, tanto el árbitro como el autor se desconocen bidireccionalmente con el fin de otorgar imparcialidad y evitar conflicto de intereses en la evaluación.

Dichos pares evaluadores designados por el Comité Editorial de la Revista, aportarán conceptos de forma y de fondo, que certifiquen la calidad científica de los manuscritos evaluados, recibiendo un certificado institucional de participación que reconoce dicha función.

Obtenidas las evaluaciones, el Comité Editorial se reúne nuevamente con el fin de aprobar o desaprobar la publicación de cada artículo.

Las apreciaciones concertadas en esta etapa del proceso se enviarán a los autores mediante correo electrónico, especificando si de acuerdo con ellas se **aprobó** o **reprobó** el artículo.

Para aquellos que se configure el primer caso, deben remitir en el término solicitado la versión final del manuscrito que incluya las adecuaciones propuestas. Se envía un certificado institucional de Aprobación, para que el autor, en caso de necesitar demostrar su publicación previo a la impresión, pueda hacerlo.

En el evento segundo, se explica al autor las razones por las cuales su texto no será publicado, además de las descripciones de los pares para que este lo tenga en cuenta para futuras ocasiones.

10

Tercera etapa: Edición

Definido lo anterior, el editor se encarga de realizar una corrección de estilo previa a la impresión.

Cuarta etapa: Impresión del Tiraje

La versión definitiva de la Revista es enviada a la empresa de diagramación e impresión electa por la Pontificia Universidad Javeriana para dicho fin, quienes entregarán la edición impresa, así como la versión digital.

Quinta etapa: Publicidad de la Revista

De la revista impresa se enviarán dos ejemplares a cada autor, las indicadas por la Ley Colombiana para Reserva Legal, los ejemplares de canje vigente acordado con las Bibliotecas Nacionales e Internacionales, y los números que deban ser remitidos a las Instituciones encargadas de indización.

La versión electrónica se subirá en Open Journal System, cuyo link corresponde a: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales>

Consideraciones de forma de los artículos

Los artículos dirigidos a la Revista Perspectivas Internacionales serán enviados como un archivo adjunto, en formato Word para Windows, al correo electrónico: perspectivasint@javerianacali.edu.co

Estos deben presentarse en letra Arial 12, espacio de interlineado 1.5. La extensión del texto estará entre las 12 y 30 páginas tamaño carta incluyendo la bibliografía. Los márgenes superior, inferior e izquierdo laterales deberán tener tres centímetros, y la de la derecha dos centímetros. La foliación se hace en cifras arábigas y en orden consecutivo desde la primera hasta la última página del original, y debe ir centrada en el inferior de la hoja.

Los textos deben estar exentos de atributos tales como tabulado, uso de diferentes fuentes, íconos de adorno, textos destacados en tonalidades de grises y cualquier otro aditamento que no hará parte del diseño y diagramación final.

Los artículos, además, deberán estar acompañados de la siguiente información:

1. Nombre completo e identificación del autor.
2. Dirección para correspondencia (física y electrónica).
3. Breve resumen de la hoja de vida.
4. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos publicados, mencionada anteriormente.
5. Carta remisoría del trabajo, en la que se autorice su publicación, se indique el hecho de estar licenciando el uso del texto a la Pontificia Universidad Javeriana Cali, y se autoricen los cambios estilísticos y de forma considerados pertinentes por la revista, de acuerdo con sus criterios editoriales. En todo caso, este licenciamiento y estas autorizaciones se entienden realizados con la sola remisión de los trabajos.

6. Un resumen (abstract) en español y en inglés que no podrá exceder de 150 palabras. En este resumen se expondrán los propósitos del estudio o investigación, así como las conclusiones más importantes.
7. Palabras clave (keywords), que permitan la confección del índice y las entradas (descriptores) en los sistemas de indización y recuperación de la información. Cada artículo deberá incluir un mínimo de 4 y un máximo de 8 palabras clave, en español y en inglés.

Referencias Bibliográficas

Para identificar elementos bibliográficos en los artículos se utilizarán referencias parentéticas, de acuerdo con los ejemplos de las tablas incluidas a continuación. Las notas de pie de página deberán reservarse para notas aclaratorias; el autor las señalará con números sucesivos, y empleará el asterisco excepcionalmente, cuando la nota aclaratoria no pertenezca al texto en sí (nota del editor, fuente, otras). Si se trata de una aclaración del traductor o editor, se debe especificar, al final de la nota, entre paréntesis, así: (Nota del traductor) o (Nota del editor), sin abreviar. Al hacer una referencia bibliográfica, los autores procurarán evitar las indicaciones imprecisas, tales como: López (1999: 18 y ss.).

Si hay más de una obra citada de un mismo autor dentro de un mismo año, se distinguirán añadiendo letras en minúscula junto al año, así: (Bonilla, 2006a). Esta nomenclatura deberá reflejarse en la bibliografía.

Las referencias parentéticas deberán ir acompañadas por una bibliografía al final del documento, en la que se organizan los títulos alfabéticamente haciendo diferenciación del tipo de documento citado. La bibliografía final será elaborada de la siguiente manera:

Libro

- **De un autor:** Bourdieu, Pierre. (1998), *La distinción*, Madrid, Taurus, pp. 25-32.

- **Con editores o compiladores:** Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (eds 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, Turus, pp. 34-35.
- **Con autor corporativo:** Organización de Estados Americanos (OEA), (2002), *Hacia un mercado común en Latinoamérica*, Nueva York, OEA.

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.

13

Artículo de periódico

El Tiempo (2005, 25 de junio), “Histórico: municipios ganaron”, Bogotá, pp. 1-1, 1-5.

Cita tomada de Internet

Magariños de Moretón, Juan A. (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.

Opinión pública y política exterior en Costa Rica: claves para el estudio de una relación olvidada

Public Opinion and Foreign Policy in Costa Rica: Keys for the Study of a Forgotten Relationship

Recibido: Septiembre 11 de 2014 Aprobado: Diciembre 15 de 2015

CARLOS HUMBERTO CASCANTE SEGURA*
ADRIÁN PIGNATARO**

1

* E- mail: chcsmrree@gmail.com

** E- mail: adrian.pignataro@gmail.com

Resumen

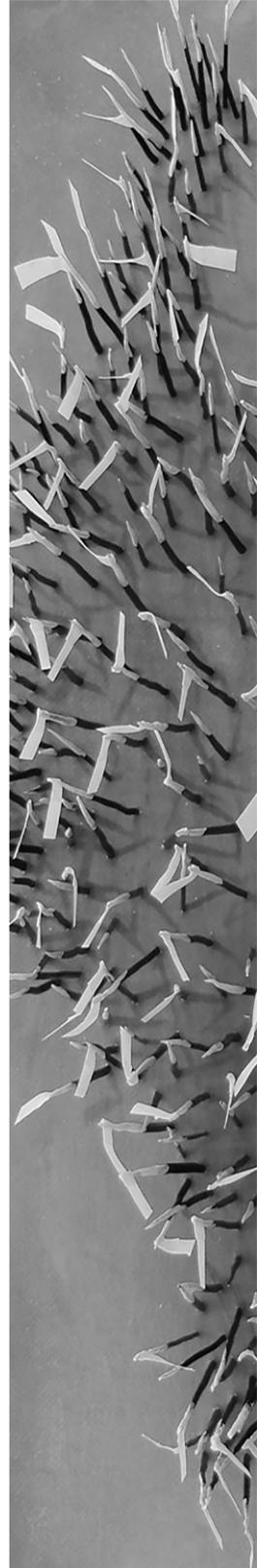
El objetivo del presente artículo es realizar una exploración inicial de la relación entre opinión pública y política exterior en Costa Rica. Con este fin se emprende un recorrido por las principales discusiones teóricas sobre la materia y estudia las fuentes primarias, compuestas por dos encuestas de opinión realizadas en Costa Rica, enfocadas hacia la política exterior. Se ahonda en la descripción de las variaciones en el interés, conocimiento y preferencias ciudadanas en torno a la política exterior, según sus características demográficas y opiniones de la política doméstica. Se encuentra así que el sexo, la edad, la educación y los ingresos, están significativamente asociados con interés, conocimientos y preferencias. La opinión de la política exterior del gobierno de Laura Chinchilla es mejor valorada que su gestión del gobierno en general, sin embargo ambas dimensiones están relacionadas. Finalmente, con estos patrones de comportamiento de la opinión pública costarricense en esta materia, se establece una ruta de trabajo para investigaciones más ambiciosas.

Palabras clave: política exterior, opinión pública, encuestas, Costa Rica

Abstract

The article aims to elaborate an initial exploration on the relationship between public opinion and foreign policy in Costa Rica. For this reason, the paper analyzes the main theoretical discussions on this subject and elaborates a study based on primary sources, consisting of two opinion surveys conducted in Costa Rica, which had questions on foreign policy components. Therefore, it describes variations in Costa Rican citizen interest, knowledge and preferences on foreign policy according to their socio demographic features and stances on domestic politics. We found that sex, age, education and income are significantly associated with interest, knowledge and preferences. The opinion on Laura Chinchilla's foreign policy is better valued than her management of government in general, though both dimension are related. Finally, with these patterns of behavior in Costa Rican public opinion, we establish a roadmap for more ambitions research on the subject.

Key words: foreign policy, public opinion, surveys, Costa Rica.



Consideraciones iniciales

En marzo de 2003, el gobierno de Costa Rica tomó la decisión de apoyar la denominada “segunda guerra en Iraq”. Esta consistía en una avanzada de la administración de George Bush para derrocar al régimen de Sadam Husein, el cual se enmarcaba dentro de la guerra contra el terrorismo internacional que se produjo después de los atentados del 11 de septiembre. La reacción de varios sectores del país fue de rechazo a la decisión del gobierno, al punto de que el asunto fue llevado a la Sala Constitucional, ente que tomó la decisión de declarar la inconstitucionalidad de la actuación del gobierno. En esta coyuntura, el 25 de marzo, el desaparecido periódico *Al Día* publicó una encuesta de la empresa *Demoscopia*, estableciendo que 57% de la muestra se encontraba en contra de la decisión gubernamental, 30% a favor y 13% no tenía opinión al respecto. (Cascante Segura 2015: 44-47).

La encuesta de *Demoscopia* fue empleada por algunos de los actores políticos del momento para expresar el rechazo del pueblo costarricense a la guerra en Iraq. No obstante, ¿cuánto pesó la opinión pública en la decisión del gobierno, de la Sala y de los propios políticos que se opusieron a la actuación del gobierno?, ¿representaba esta encuesta de opinión un mecanismo de auto conceptualización de la sociedad costarricense y su rol en el ámbito internacional? Estas preguntas resultaban difíciles de responder en su momento, como lo son en este, dada la escasez de estudios empíricos en Costa Rica referentes a la relación entre opinión pública y política exterior.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este trabajo, a más de una década de esta encuesta, consiste en plantear un acercamiento a esa relación, mediante el uso de dos encuestas de opinión realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP, 2012-2015) dentro del proyecto de Estudios de Opinión Pública que mide de forma periódica las percepciones de las personas sobre la actualidad social, económica y política, esta última tanto desde el punto de vista doméstico (i. e. valoración de la gestión del gobierno, notas a personalidades políticas

e instituciones) pero también internacional (interés, conocimiento y preferencias).

Por consiguiente, a partir de las fuentes descritas, este trabajo establece la importancia relativa de los componentes de la realidad internacional en la opinión pública costarricense, señala elementos de interés de la política exterior del país para la muestra en cuestión — según sus características sociodemográficas y sus visiones de política doméstica— y plantea una agenda de investigación futura.

La información se encuentra ordenada en tres apartados. En el primero, se realizará un corto acercamiento teórico al problema, en el que se establecen los principales acercamientos a dicha relación; el segundo abordará un análisis de los resultados de los citados instrumentos, mientras que el tercero plantea algunas hipótesis y una agenda de investigación sobre esta temática.

Breves consideraciones teóricas sobre la relación opinión pública y política exterior

La relación entre opinión pública y política exterior¹ constituye uno de los objetos de investigación más polémicos en los estudios sobre relaciones internacionales. En este sentido, es un aspecto clave en aquellas investigaciones que buscan determinar los componentes internos que condicionan a la política exterior de un Estado o un gobierno específico (Foyle Douglas 1999). Desde esta línea, la literatura estadounidense ha sido profusa y dominante en los estudios sobre la materia, especialmente catapultada por el crecimiento de las empresas de opinión pública vinculadas con la mercadología, la rápida inclusión de estas técnicas dentro de las campañas políticas y la gestión gubernamental, así como en la valoración pública sobre eventos como la guerra de Vietnam y los atentados del 11 de septiembre (Holsti 2004).

¹ Cabe resaltar que los estudios realizados en este ámbito no presentan una clara conceptualización de la expresión “política exterior”, por lo cual, para los efectos de este trabajo, se entiende como las acciones —planificadas o no— que van dirigidas hacia otros actores internacionales. Para una discusión sobre el tema para el caso de países pequeños, cf. Murillo Zamora 2012.

Así, los estudios sobre los factores internos de la política exterior son constantes en reafirmar la interrelación indisoluble entre los elementos que provienen del ámbito exterior del Estado y sus factores internos; no obstante, resulta altamente complicado establecer el peso específico de cada uno de estos campos en esta relación, de tal forma que los trabajos se concentran en estudios de caso, más que en grandes abordajes teóricos.²

En líneas generales, se ha establecido que la relación entre lo interno y externo en el momento de fijar la política exterior dependerá del posicionamiento del Estado en el sistema internacional y, por ende, de su capacidad para soportar las presiones externas. De tal forma, en las líneas de trabajo “neorrealistas” se ha sostenido y preferido trabajar con la unidad exterior del Estado, lo que no ha sido aceptado por la visiones reflectivistas, que han cuestionado dicha unidad y han planteado la importancia de los actores internos en la construcción de la política exterior estatal (Fearon 1998). En este sentido, los reflectivistas — especialmente el constructivismo— han concentrado su atención en los diferentes procesos internos, para intentar comprender las causas de la existencia de posicionamientos de política exterior incomprensibles en el plano internacional (cf. Merke 2006).

Precisamente, uno de los enfoques más interesantes en la estructura de los actores internos ha sido el rol de la opinión pública. Sin embargo, dicho término conlleva ciertas dificultades teóricas y metodológicas. En primer lugar, no hay un consenso conceptual sobre lo que es “opinión pública” (Crespi 2000). El segundo problema se refiere a cómo medirla, pues paradójicamente los instrumentos estadísticos como los sondeos de opinión no pasan de ser “una simple suma de opiniones individuales” (Bourdieu 1992: 301-311), mientras que los autores más apegados a una línea teórica tienden a definir la opinión pública de forma más compleja, como un proceso tridimensional de transacciones entre individuos y ambiente, comunicación entre individuos y colectividades y legitimación política del propio proceso (Crespi 2000), o como una series de flujos comunicativos entre grupos sociales de élites, gobierno, medios de

² Véase por ejemplo a Fearon 1998; Putman 1988; y Piattoni 2009.

comunicación, líderes y público en masa (Deutsch 1988), por citar dos ejemplos.

Pese a ello, el rol de la opinión pública en la teoría de las relaciones internacionales se ha debatido desde el ya lejano enfrentamiento entre idealistas (también conocidos como liberales) y realistas, que puede ubicarse entre principios del siglo XX y el final de la Segunda Guerra Mundial (discusión teórica a la cual se ha denominado como “el primer debate de las relaciones internacionales”). En este, los primeros señalaban el valor fundamental de la opinión pública internacional para hacer cumplir las obligaciones internacionales, y se sostenía que la atención a la opinión pública permitía cumplir con los valores democráticos que poco a poco se estaban posicionando en la cultura. Por otra parte, los realistas sostenían que las decisiones de los estados no podían encontrarse vinculadas a la opinión pública, dado que esta actuaba basada en la emoción y no en una conducta racional. Esto generó un debate, un tanto más axiológico que analítico en torno a la relación élite-público, en el que los realistas sostuvieron que la decisión se tomaba dentro de un grupo “ilustrado” que debía convencer a la población de la utilidad de la decisión tomada, pues no se podía tomar en cuenta la opinión de las masas desinformadas. Por el contrario, los idealistas se inclinaban a brindar más espacio a éstas, en razón del respeto a los valores democráticos (Risse-Kappen 1991: 479-512).

Aunque dicho debate afectó profundamente las visiones en esta materia, la serie de contradictorios resultados obtenidos en los estudios de caso motivaron la búsqueda de explicaciones intermedias. En este sentido Foyle distingue cuatro posiciones básicas. La primera consiste en señalar que la opinión pública no afecta la formulación de la política exterior, aunque sin embargo, las autoridades responsables pretenden obtener la aprobación popular una vez se lleva a cabo su ejecución. La segunda, por el contrario, presupone que la opinión pública afecta el posicionamiento en términos negativos, es decir, que las autoridades no escogen aquellas opciones de política exterior que son rechazados por la opinión pública. La tercera sostiene que las autoridades escogen aquellas opciones de política exterior que sean más afines a la opinión pública. Y la

cuarta visión considera que existen rangos de aceptación y rechazo de las decisiones de política exterior por parte de la opinión pública que afectan la formulación de decisiones; en esta línea los tomadores de decisiones se ven compelidos a tomar o no tomar un decisión apoyada por el público, cuando se alcanza más de un 60% de opiniones favorables o desfavorables a un camino de acción (Foyle 1999: 7-8). No obstante, esta clasificación puede cuestionarse en razón de la gran variedad de casos y situaciones disímiles que han trabajado los estudios en esta materia.

Resulta más sugerente, en consecuencia, señalar algunos de las variables que afectan a la relación entre política exterior y opinión pública. En esta línea, pueden distinguirse al menos cinco grandes dimensiones.

- a) *Relación de creencias del tomador de decisiones y la opinión pública.* De acuerdo con esta variable, en la medida que los tomadores de decisiones se encuentren más cercanos a valores democráticos en los procesos de formulación de decisiones, o bien, se encuentren más vinculados con la necesidad de guardar cercanía con la opinión pública tomarán con mayor consideración los resultados de las encuestas y otros medios de expresión de opinión (Foyle 1997: 141-169).
- b) *Sensibilidad del tema para la opinión pública.* Esta visión argumenta que no todos los temas que son sometidos a la opinión pública pueden traerse de igual forma, sino que existen temas de mayor relevancia que otros para los miembros de una comunidad y los medios de comunicación (Aldrich 2006 y Foyle 1999).
- c) *Relevancia de la opinión pública en la carrera del tomador de decisiones.* Desde esta perspectiva, en la medida que la línea que siga la opinión pública produzca consecuencias más claramente identificables para el futuro político de los tomadores de decisiones se incrementará la influencia de esta sobre la formulación de las decisiones que le corresponda definir (Aldrich 2006).
- d) *Contexto en que se formula la política exterior.* Esta variable retoma el escenario y los momentos en los que se toma una decisión de carácter político, en tal sentido, se distinguen entre momentos de crisis y momentos de estabilidad, para señalar que entre ambos

espacios existen diferencias sobre rol que cumple la política exterior (Knecht y Weatherford 2006).

- e) *Capacidad de influencia en medios de comunicación.* En términos generales, esta variable supone que los medios de comunicación masiva y las redes sociales influyen en la relación entre opinión pública y política exterior, en la medida en que pueden asumir un rol alternativo entre la transferencia pasiva de los mensajes de los tomadores de decisión, retomar las solicitudes de información del público o transformarse en un detractor del gobierno. Adicionalmente, los medios de comunicación pueden ampliar o reducir la cantidad de información que se brinda sobre una determinada situación, lo que puede cambiar el contenido y alcance de la opinión pública (Baum y Potter 2008).

No obstante, debe señalarse que estas variables son tomadas de la literatura anglosajona, por lo que no necesariamente serían aplicables para el caso de los países latinoamericanos. Precisamente, el trabajo más ambicioso en este campo ha sido el proyecto titulado *Las Américas y el mundo*, cuyos resultados fueron presentados en el número 93 de la *Revista de Política Exterior de México*. En este proyecto, que ampliaba estudios previos realizados para el caso mexicano, se realizó un estudio de opinión con un instrumento idéntico para cinco países latinoamericanos seleccionados en la región (González y Schiavon 2011a; y Maldonado y Crow 2011). Estos trabajos se encuentran dedicados a México (González y Schiavon 2011a), Colombia (Tickner 2011), Brasil (Morales Castillo 2011), Perú (Kahhat 2011) y Ecuador (Zepeda y Egas 2011). Asimismo, recientemente, a partir de nuevos trabajos vinculados con este proyecto, en el volumen 55, número 3, la revista *Foro Internacional* del Colegio de México retomó los estudios realizados para el caso mexicano³ y un

³ “El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: contrastando las teorías realistas y liberales” (Morales Castillo y Schiavon 2015); “La vecindad con los Estados Unidos: interés nacional y opinión pública” (Olden 2015); “Las variaciones geográficas de la percepción de la amenaza del crimen organizado y el narcotráfico en México” (Vilalta 2015); y “Actitudes ante la inversión extranjera: el caso de México” (Garriga y Grau 2015).

análisis de un tema específico para el caso latinoamericano (Tickner, Cepeda y Bernal 2015).

Entre los aciertos de esta investigación, está el contar con un instrumento muy completo que aborda variantes como la percepción de las sociedades sobre su entorno internacional en términos de oportunidades y amenazas. Adicionalmente, somete a los entrevistados a una valoración de la gestión en el escenario internacional de sus respectivos estados. Desde esta perspectiva, se enfoca en componentes de mediano plazo y no en situaciones coyunturales, distinción que resulta clave al momento de valorar el rol de la opinión pública. Asimismo, los mencionados trabajos no cuestionan la relación entre el proceso de formulación de decisiones y la opinión pública, elemento fundamental para problematizar este tipo de estudios. No obstante, los trabajos resultan sumamente relevantes para observar los mecanismos mediante los que se construyen identidades nacionales, lo que le permite demostrar las diferentes visiones que sobre lo internacional existen en América Latina.

Desde este repaso puede sostenerse la existencia de tres espacios abiertos para la investigación de esta temática en Costa Rica:

1. *Opinión pública sobre la política internacional y exterior*, el cual tiene por objetivo comprender las actitudes de una sociedad hacia el entorno internacional y si difieren sustancialmente de las percepciones hacia los aspectos domésticos o nacionales. Este tipo de investigaciones resultan sumamente útiles para comprender elementos de la identidad nacional de las sociedades investigadas. Por otra parte, permite comprender cómo influye la imagen internacional de un país y su grupo poblacional en las relaciones que tiene con otros gobiernos y sociedades.
2. *Opinión pública y proceso de toma de decisiones de política exterior*, en este tipo de investigaciones se enfoca en analizar la visión que una sociedad tiene sobre las decisiones de política exterior de su gobierno, para luego determinar la influencia que la opinión pública ejerce sobre los tomadores de decisiones en esta materia, temática fundamental de los trabajos estadounidenses en esta materia.

3. *Opinión pública sobre política exterior y procesos electorales*, con un enfoque más coyuntural, este tipo de estudios se encontrarían dirigidos a determinar cómo las decisiones tomadas o proyectadas de política exterior son empleadas en las campañas electorales, su peso en la decisión de los electores y, por ende, sus consecuencias en el resultado final de estas contiendas.

En este artículo se buscará ahondar en el primer aspecto para, como se indicó en las consideraciones iniciales, describir las variaciones en el interés, conocimiento y preferencias ciudadanos en política exterior según características demográficas y opiniones de la política doméstica de las personas. A partir de este acercamiento se podría valorar la importancia que dentro de la sociedad costarricense se otorga a estos temas. Resulta claro que este constituye un esfuerzo inicial, que no podría dar datos definitivos, sino un acercamiento introductorio a un esfuerzo de investigación de mayor calado en el futuro cercano.

Datos de opinión pública sobre política exterior en Costa Rica

Los datos que se analizan corresponden a dos encuestas realizadas por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), una elaborada en noviembre 2013 y la otra en noviembre 2014. Estas mediciones se ejecutan bajo la modalidad telefónica, por lo que no cubren todos los hogares del país. En el Cuadro 1 se resumen las principales características técnicas.

Cabe resaltar que las encuestas del CIEP son de carácter general y no exclusivamente sobre política exterior; por ello fue necesario combinar dos mediciones para tener más datos sobre el tema pues individualmente cada encuesta es insuficiente.

Cuadro 1. Características técnicas de las encuestas analizadas

Característica	Encuesta de noviembre 2013	Encuesta de noviembre 2014
Duración del trabajo de campo	11 de noviembre al 29 de noviembre de 2013	10 de noviembre al 29 de noviembre de 2014
Modo de entrevista	Telefónico	Telefónico
Cobertura	62.1% de los hogares	57.0% de los hogares
Muestreo	Estratificado en tres regiones: metropolitana (55%), resto del Valle Central (25%) y resto del país (20%)	Estratificado en tres regiones: metropolitana (55%), resto del Valle Central (25%) y resto del país (20%)
Marco muestral	Bancos de números aleatorios (técnica de Waksberg)	Bancos de números aleatorios (técnica de Waksberg)
Selección dentro de los hogares	Cuotas por sexo, grupo etario y nivel educativo	Cuotas por sexo, grupo etario y nivel educativo
Tamaño de la muestra	635	800
Margen de error para variables dicotómicas asumiendo máxima variabilidad	±3.9 al 95% de confianza	±3.5 al 95% de confianza

Fuente: elaboración propia con base en CIEP (2013 y 2014).

El cuestionario de la encuesta de noviembre 2014 incluyó tres preguntas para examinar opiniones sobre política exterior. La primera se refiere al interés sobre política internacional y política exterior de Costa Rica, específicamente cuánto le interesan las noticias sobre (a) conflictos internacionales y (b) las relaciones de Costa Rica con otros países; para tener un punto de referencia, se incluyó también noticias sobre (c) la situación económica de Costa Rica y (d) la situación del gobierno de Costa Rica (ver Cuadro 2).

Se encontró que los aspectos de política doméstica en Costa Rica interesan más que los internacionales (un 76% presta mucho interés a la política y economía nacional, mientras que los conflictos internacionales

interesan mucho sólo al 56%). Sin embargo, la política exterior de Costa Rica interesa mucho a un 71,9%, un porcentaje considerablemente alto. Es decir, la política internacional interesa menos que la nacional, y en esta última, la política exterior menos que aquellos problemas vinculados más directamente con las situaciones que se perciben como puramente domésticas.

Cuadro 2. Interés en noticias

Tema	Mucho	Algo	Poco	Nada	Ns/nr	Total
Conflictos internacionales	56,9%	21,3%	14,9%	6,0%	1,0%	100,0%
Las relaciones de Costa Rica con otros países	71,9%	17,0%	7,5%	2,4%	1,3%	100,0%
Situación económica de Costa Rica	76,3%	15,9%	5,6%	1,9%	0,4%	100,0%
Situación del gobierno de Costa Rica	76,5%	14,8%	5,8%	2,5%	0,5%	100,0%

Fuente: CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2014.

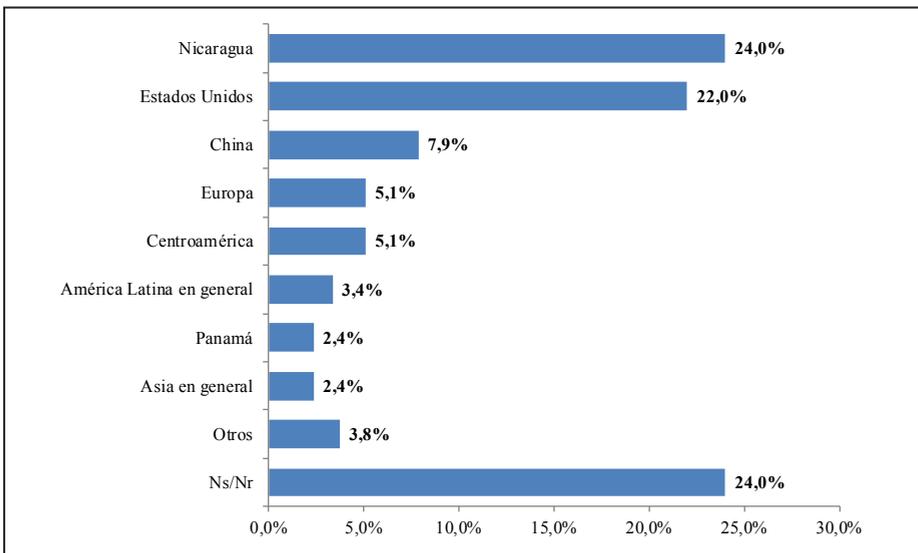
Por otro lado, se midió el conocimiento de los temas internacionales por medio de ítems que cuestionaban el conocimiento del nombre de tres figuras: el presidente de Estados Unidos, el presidente de Nicaragua y el canciller de Costa Rica. Un 88,8% respondió correctamente el primero (Barack Obama), un 69,5% acertó el segundo (Daniel Ortega) y solo un 1,5% indicó correctamente el nombre del ministro de Relaciones Exteriores (Manuel González). En este sentido, la encuesta refleja que la figura principal que tiene a su cargo el manejo de la política exterior resulta mucho menos conocido que actores geográficamente más lejanos.

Además, se trabajó con una pregunta sobre las consideraciones respecto a la importancias de ciertos actores internacionales para la política exterior de Costa Rica, concretamente se consultó: “¿A cuál país o

región considera usted que Costa Rica le debería otorgar mayor atención en su política exterior?”⁴

Nicaragua aparece como la prioridad más mencionada (24,0%), seguida de Estados Unidos (22,0%) (Figura 1). Otros, en menor proporción, señalaron países como China y Panamá o regiones como Europa, Centroamérica, América Latina y Asia. No obstante, debe notarse que existe un alto porcentaje de no respuesta, tan amplio como el de la mayor preferencia.

Figura 1. Prioridades en política exterior según opiniones ciudadanas



Fuente: CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2014.

Finalmente, existen datos sobre cómo califican las personas la conducción de la política exterior del gobierno en general y con

⁴ Nótese cuán similar es esta pregunta en comparación con la del Proyecto Élités Parlamentarias en América Latina. Esto permitiría realizar análisis de coherencia y representatividad de los legisladores con respecto a las preferencias ciudadanas en el ámbito de política exterior.

respecto a Nicaragua, tema prioritario en la agenda. Es importante notar que mientras los datos anteriores son del primer año del gobierno del presidente Luis Guillermo Solís, los referidos a las valoraciones se hicieron en el último año del mandato de Laura Chinchilla.⁵

En dicho periodo la valoración del gobierno de Chinchilla era predominantemente negativa, así más de 60% opinaba que la gestión del gobierno era mala o muy mala. Pero, al preguntar cómo considera que el gobierno ha conducido sus relaciones con los otros países del mundo, las respuestas son algo positivas hacia la administración Chinchilla (44,9% respondió “bien”). Ahora bien, en cuanto a la conducción de las relaciones con Nicaragua en específico, la valoración es menos positiva que en política exterior en general, pero mejor que en desempeño del gobierno (Cuadro 3).

Cuadro 3. Valoración del gobierno y la política exterior

	Gestión del Gobierno	Relaciones con países del mundo	Relaciones con Nicaragua
Muy buena	0,9%	5,6%	4,9%
Buena	13,3%	44,9%	28,2%
Regular	20,8%	20,9%	11,0%
Mala	31,8%	17,1%	32,0%
Muy mala	31,5%	5,6%	18,5%
Ns/nr	1,7%	5,9%	5,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2013.

Con base en todas estas preguntas —interés, conocimiento, preferencias y valoración— se analizarán las variaciones que presentan

⁵ Esto es problemático, en tanto no permite cruces entre las variables de la encuesta de 2014 y las de 2013. La solución evidente consiste en incluir todas las preguntas en una misma medición.

según otras variables, en concreto características demográficas (sexo, edad, educación, percepción de los ingresos) que han probado ser relevantes en otros estudios (Holsti 2004) y —para el caso de la pregunta de valoración— la opinión sobre los aspectos políticos domésticos, como lo es la valoración del desempeño gubernamental (Eichenber 2007).

Análisis de los datos

En primer lugar, se dividió el interés en conflictos internacionales en dos categorías, los que se interesan mucho o si se interesan menos de mucho (algo, poco, nada o no sabe/no responde). (Cuadro 4).

Se encuentra que existe una relación significativa entre el sexo de la persona encuestada y la información sobre lo internacional, siendo los hombres más interesados en este tipo de fenómenos que las mujeres. Por otro lado, entre personas con niveles mayores de educación formal, el interés aumenta. Asimismo en personas que reportan mayor nivel económico subjetivo (es decir, que los ingresos que reciben les alcanzan) el interés por los conflictos internacionales es mayor. No hay variaciones importantes según el rango de edad al que pertenece.

Cuadro 4. Interés en los conflictos internacionales

Variable	Mucho	Algo, poco, nada o Ns/nr	Total	Sig.
Mujer	52,0%	48,0%	100,0%	0,002
Hombre	62,7%	37,3%	100,0%	
18 a 24 años	56,9%	43,1%	100,0%	0,964
25 a 49 años	56,4%	43,6%	100,0%	
50 años y más	57,4%	42,6%	100,0%	
Primaria o menos	46,7%	53,3%	100,0%	0,000

Secundaria	54,6%	45,4%	100,0%	
Superior	71,5%	28,5%	100,0%	
Ingresos sí les alcanzan	61,5%	38,5%	100,0%	0,002
Ingresos no les alcanzan	50,6%	49,4%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con base en CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2014.

En el caso del interés en las relaciones de Costa Rica con otros países (Cuadro 5), es decir su política exterior, los hombres se interesan más que las mujeres; no hay otro tipo de variaciones según edad, educación o ingresos.

Cuadro 5. Interés en las relaciones de Costa Rica con otros países

Variable	Mucho	Algo, poco, nada o Ns/nr	Total	Sig.
Mujer	67,4%	32,6%	100,0%	0,002
Hombre	77,3%	22,7%	100,0%	
18 a 24 años	69,1%	30,9%	100,0%	0,409
25 a 49 años	70,5%	29,5%	100,0%	
50 años y más	74,4%	25,6%	100,0%	
Primara o menos	70,4%	29,6%	100,0%	0,377
Secundaria	70,4%	29,6%	100,0%	
Superior	75,3%	24,7%	100,0%	
Ingresos sí les alcanzan	71,4%	28,6%	100,0%	0,774
Ingresos no les alcanzan	72,3%	27,7%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con base en CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2014.

Se indicó que el conocimiento sobre asuntos internacionales se midió a través de tres ítems en los que se preguntó por el nombre de los presidentes de Estados Unidos, Nicaragua y el canciller costarricense. Para examinar las variaciones se escogió la segunda pregunta pues la primera mostró un conocimiento amplio total mientras la tercera un desconocimiento casi total (Cuadro 6). A Daniel Ortega lo identificaron mejor los hombres que las mujeres y las personas mayores de 25 años que los menores. Entre estratos de mayor educación e ingresos también se le reconoce más. Es decir, el conocimiento de lo internacional está fuertemente vinculado con recursos socioeconómicos, pero también con experiencias históricas pues el conocimiento de ciertas figuras aumenta conforme con la edad de las personas.

Cuadro 6. Conoce a Daniel Ortega (lo identifica como presidente de Nicaragua)

Variable	Conoce	No lo conoce	Total	Sig.
Mujer	61,1%	38,9%	100,0%	0,000
Hombre	79,5%	20,5%	100,0%	
18 a 24 años	52,0%	48,0%	100,0%	0,000
25 a 49 años	70,5%	29,5%	100,0%	
50 años y más	75,0%	25,0%	100,0%	
Primaria o menos	67,2%	32,8%	100,0%	0,002
Secundaria	64,6%	35,4%	100,0%	
Superior	78,3%	21,7%	100,0%	
Ingresos sí les alcanzan	74,3%	25,7%	100,0%	0,001
Ingresos no les alcanzan	63,1%	36,9%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con base en CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2014.

Respecto al país o región que debería ser prioritario, existen también patrones claros, sobre todo referidos a las categorías de otros

y la no respuesta (Cuadro 7). Así, es común que personas de menor educación e ingresos no sepan a cuál región darle prioridad. A pesar de ello, los datos recabados confirman el peso de la experiencia histórica en la percepción de los encuestados, dado que la importancia de Nicaragua se incrementa conforme el entrevistado supere los 25 años, lo cual puede atribuirse a la serie de conflictos con dicho país. Un fenómeno similar se encuentra en el caso de los Estados Unidos, componente fundamental de la política exterior del país por décadas.

Por otro lado, el incremento de la importancia de otras regiones en la percepción de los encuestados se encuentra claramente vinculada con su mayor nivel de educación e ingresos. En este sentido, el mayor conocimiento que tiene este grupo de la realidad internacional motiva una ampliación del espectro de regiones y países a los cuales prestar atención. En esta categoría se cuenta a China, país que, pese a su relativamente corta presencia en el país, sobrepasa en importancia a Europa, Centroamérica y América Latina, actores históricamente más relacionados con el país (ver Figura 1). En otras palabras, se puede suponer un vínculo entre la diversificación de las relaciones costarricenses con la sofisticación de las preferencias ciudadanas, entre personas con recursos económicos y cognitivos altos.

Cuadro 7. País o región que debería ser prioritario en la política exterior de Costa Rica

Variable	Nicaragua	EEUU	Otros	Ns/nr	Total	Sig.
Mujer	25,5%	18,2%	23,7%	32,6%	100,0%	0,000
Hombre	22,2%	26,6%	37,5%	13,7%	100,0%	
18 a 24 años	14,6%	23,6%	36,6%	25,2%	100,0%	0,016
25 a 49 años	23,8%	21,2%	33,4%	21,5%	100,0%	
50 años y más	27,8%	22,2%	23,8%	26,2%	100,0%	
Primaria o menos	26,6%	22,3%	16,4%	34,7%	100,0%	0,000
Secundaria	22,7%	23,4%	29,9%	23,1%	100,0%	

Superior	22,6%	20,0%	46,0%	11,5%	100,0%	
Ingresos sí les alcanzan	23,9%	25,1%	35,3%	15,7%	100,0%	0,000
Ingresos no les alcanzan	24,3%	17,7%	23,1%	34,9%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con base en CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2014.

Cuadro 8. Valoración de la política exterior de Costa Rica en general

Variable	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	Ns/nr	Total	Sig.
Mujer	5,6%	45,0%	20,4%	16,6%	4,1%	8,3%	100,0%	0,087
Hombre	5,4%	44,6%	21,5%	17,8%	7,4%	3,4%	100,0%	
18 a 24 años	3,8%	56,6%	15,1%	15,1%	5,7%	3,8%	100,0%	0,023
25 a 49 años	3,4%	46,8%	20,1%	19,1%	5,1%	5,5%	100,0%	
50 años y más	9,0%	37,6%	24,4%	15,4%	6,4%	7,3%	100,0%	
Primaria o menos	6,6%	37,7%	23,8%	14,8%	7,4%	9,8%	100,0%	0,003
Secundaria	5,1%	44,7%	21,4%	19,5%	5,1%	4,2%	100,0%	
Superior	4,6%	55,7%	16,1%	17,8%	3,4%	2,3%	100,0%	
Ingresos sí les alcanzan	7,2%	48,3%	19,2%	16,8%	4,5%	4,1%	100,0%	0,066
Ingresos no les alcanzan	4,1%	41,0%	22,7%	17,7%	6,8%	7,7%	100,0%	
Gestión positiva del gobierno	18,7%	62,6%	5,5%	8,8%	2,2%	2,2%	100,0%	0,000
Gestión negativa del gobierno	2,5%	38,7%	22,1%	22,8%	7,9%	6,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con base en CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2013.

En el caso específico de la valoración de la política exterior de Costa Rica en 2013 (Cuadro 8), esta se vuelve más positiva entre personas con mayor nivel educativo e ingresos, pero sobre todo entre personas que califican favorablemente la gestión del gobierno. Es decir, aunque la evaluación de la gestión doméstica del gobierno no se relaciona de forma determinística con su gestión en el ámbito internacional (puesto que la primera es, en general, peor valorada que la segunda) aquellas personas que valoran positivamente la gestión del gobierno también valoran bien su trabajo en lo internacional.

No obstante, este dato solo puede ser confirmado mediante un instrumento que permita establecer los niveles de conocimiento de la población sobre los objetivos y mecanismos de gestión de la política exterior costarricense, que permita determinar la existencia en la población de una identificación clara de la política exterior. Asimismo, resulta necesario establecer estudios de largo plazo, para evitar condicionamientos contextuales.

34

Por el contrario, en el análisis de la evaluación de la política exterior con Nicaragua la relación con educación e ingresos desaparece (Cuadro 9), pero se mantiene la vinculación con la valoración general del gobierno: si esta última es positiva, entonces lo que se piense de la política exterior con Nicaragua es mejor.

Un comportamiento interesante, que se reseñó líneas atrás, fue la reducción de la aprobación de la gestión de la política exterior al tratar la relación con Nicaragua, aunque esta se mantiene más elevada que la visión de la gestión integral. A modo de hipótesis puede plantearse que en la medida que el tema internacional sea más relevante en el ámbito interno, las personas tienden a mantener una visión más crítica de la gestión gubernamental ante estas situaciones.

Esa explicación deja abierta la pregunta sobre el porqué de la existencia de una mejor percepción en el componente internacional en comparación con la gestión integral. Podría atribuirse al endurecimiento de las posiciones de la administración Chinchilla en esta materia, así como el éxito cosechado por el gobierno en sus gestiones ante la Corte

Internacional de Justicia.⁶ En esta línea, mantener una política exterior de contención a Nicaragua parece ser un elemento muy bien valorado por la opinión pública costarricense, sin importar las diferencias de edad, educación y condiciones económicas.

Cuadro 9. Valoración de la política exterior de Costa Rica con Nicaragua

Variable	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	Ns/nr	Total	Sig.
Mujer	4,1%	30,2%	10,7%	31,1%	16,3%	7,7%	100,0%	0,040
Hombre	6,1%	25,9%	11,4%	33,0%	20,9%	2,7%	100,0%	
18 a 24 años	3,8%	24,5%	10,4%	38,7%	17,0%	5,7%	100,0%	0,688
25 a 49 años	3,4%	29,7%	10,9%	31,4%	18,8%	5,8%	100,0%	
50 años y más	7,2%	28,1%	11,5%	29,8%	18,7%	4,7%	100,0%	
Primara o menos	5,7%	28,7%	13,1%	29,1%	16,4%	7,0%	100,0%	0,437
Secundaria	4,6%	25,9%	11,1%	32,4%	20,4%	5,6%	100,0%	
Superior	3,4%	30,5%	8,0%	36,2%	19,0%	2,9%	100,0%	
Ingresos sí les alcanzan	5,2%	30,6%	9,6%	33,7%	16,8%	4,1%	100,0%	0,355
Ingresos no les alcanzan	4,7%	25,4%	12,4%	31,0%	20,1%	6,5%	100,0%	
Gestión positiva del gobierno	12,1%	46,2%	8,8%	23,1%	5,5%	4,4%	100,0%	0,000
Gestión negativa del gobierno	3,0%	24,9%	9,7%	34,4%	24,2%	3,7%	100,0%	

Fuente: elaboración propia con base en CIEP (2012-2015). Encuesta de noviembre 2013.

⁶ Durante setiembre de 2013, la Corte Internacional de Justicia aprobó una solicitud de medidas cautelares solicitadas por Costa Rica en su caso contra Nicaragua en dicho tribunal. Sobre esta coyuntura cf. ver Cascante Segura et al. 2015.

Conclusiones

Una vez analizados los datos recabados mediante los citados instrumentos, puede concluirse que existe un mayor interés por lo internacional de lo que tradicionalmente se ha considerado que tiene la población costarricense, eso puede explicarse por la existencia de un mayor nivel de conexión del país con el mundo, redes sociales de información. En esta línea, lo que las personas piensan, saben y prefieren sobre política exterior no es ni monótono ni aleatorio, más bien se vislumbran patrones claros.

Existen, por ende, factores que explican un mayor o menor intereses por la política internacional y, específicamente, por la política exterior. La educación aparece como un importante componente en estos temas pues conlleva más interés, conocimiento, diversidad en las prioridades y apoyo político. No obstante, resulta especialmente interesante que pese a existir un interés por la política exterior, existe poco conocimiento sobre los responsables en la ejecución de esta, lo cual establece un desconocimiento de los instrumentos mediante los cuales se formula y gestiona la política exterior. Por tal motivo, en estudios posteriores resulta indispensable medir el nivel de conocimiento sobre el papel de los entes gubernamentales en la ejecución política exterior.

Por otra parte, el factor edad —aunque no parece determinante al medir la importancia de la política exterior— sí resulta relevante al plantear el espectro de las relaciones en las que el país debe preocuparse. En este sentido, a mayor edad y, por ende, con una mayor vivencia de los problemas internacionales de Costa Rica, Nicaragua y los Estados Unidos siguen siendo las principales preocupaciones de los costarricenses. Mientras que a menor edad actores tradicionales de la política exterior de Costa Rica como lo son los estados centroamericanos, latinoamericanos y europeos, pierden el paso con China, que se ha consolidado en las relaciones exteriores de Costa Rica en la última década.

Con los datos de una coyuntura específica, la evaluación de la política exterior parece no depender considerablemente de la valoración que se tenga de la gestión integral del gobierno en general; no obstante, si se tiene una visión positiva de la gestión integral este elemento repercutirá

positivamente en la opinión que se tenga de la política exterior. Para tener resultados concluyentes sobre este punto resulta indispensable efectuar estudios que valoren más de una administración presidencial.

No cabe duda que Nicaragua se encuentra muy presente en la percepción sobre lo internacional que tienen los costarricenses. La figura de Daniel Ortega constituye un actor conocido en el país. Asimismo, los datos parecen demostrar —más allá de condiciones de edad y educación— que el mantener una política exterior fuerte hacia Nicaragua resulta aceptado por la generalidad de la población. Nuevamente, se requiere de un estudio de mayor alcance para confirmar este patrón, en diferentes coyunturas y en diferentes gobiernos. Este elemento constituye un punto complejo al analizar la percepción de la sociedad costarricense, debido al juego de identidades que ha sido descrito en otros trabajos (Sandoval 2002).

Los datos expuestos en este artículo reflejan un campo abierto para el estudio de las relaciones exteriores en Costa Rica. En especial, por el interés que, según los datos expuestos, parece existir entre la población sobre estos temas, el que debe contrastarse con la poca relevancia que este tiene en los procesos electorales costarricenses. Igualmente, queda pendiente por estudiar, a partir de este tipo instrumentos metodológicos, los efectos de las opiniones y actitudes sobre lo internacional con respecto a los fenómenos nacionales, la identidad y a las características individuales. Estas interrogantes marcan el camino para posteriores análisis, que sobrepasen el carácter exploratorio de este trabajo.

Bibliografía

- Aggestam, Lizbeth. (1999). *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*. Londres: Arena Centre for European Studies.
- Aldrich, John. et al. (2006). "Foreign policy and the electoral connection". En *Annual Review of Political Science*, N° 9, pp. 477-502.
- Baum, Mathew y Potter, Philip. (2008). "The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: Toward a theoretical synthesis". En *Annual Review of Political Science*, N° 11, pp. 39-65.

- Beasley, Ryan y Snarr, Michel. (2002). *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior*. Washington D. C.: CQ Press.
- Bloom, William. (1990). *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Londres: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre. (1992). “La opinión pública no existe”. En *Debates en Sociología*, N° 17, pp. 301-311.
- Calduch, Rafael. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Editorial Ceura.
- Cascante Segura, Carlos. (2012). *El control constitucional de los actos de política exterior. El caso de la Sala Constitucional de Costa Rica (1990-2011)*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, UNA.
- Cascante Segura, Carlos et al. (2015). *La política exterior de Costa Rica (2013)*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales - Programa Estado de la Nación.
- CIEP. (2012-2015). Proyecto Estudios de Opinión Pública. Centro de Investigación y Estudios Políticos. Universidad de Costa Rica.
- CIEP. (2013). Informe Encuesta de noviembre 2013. Centro de Investigación y Estudios Políticos. Universidad de Costa Rica.
- CIEP. (2014), Informe Encuesta de noviembre 2014. Centro de Investigación y Estudios Políticos. Universidad de Costa Rica.
- Crespi, Irving. (2000). *El proceso de opinión pública. Cómo habla la gente*. Barcelona: Ariel.
- Deutsch, Karl. (1988). *The Analysis of International Relations*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Eichenber, Richard. (2007). “Citizen Opinion on Foreign Policy and World Politics”. En Dalton, Russell J. y Klingemann, Hans-Dieter (edit.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. New York: Oxford University Press.
- Fearon, James. (1998). “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations”. En *Annual Review of Political Sciences*, N° 1, 289-313.
- Foyle, Douglas. (1997). “Public Opinion and Foreign Policy: Elite Beliefs as a Mediating Variable”. En: *International Studies Quarterly*, N° 41, vol. 1, pp. 141-169.

- (1999). *Counting the Public In. Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Garriga, Ana Carolina y Grau Vidiella, Marc. (2015). “Actitudes ante la inversión extranjera: el caso de México”. En *Foro Internacional*, vol. 55, N° 3 (221), pp. 879-916.
- González, Guadalupe y Schiavon Jorge. (2011a). “Los mexicanos y el mundo: elementos para pensar y diseñar la política exterior”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 93, pp. 135-174.
- (2011b), “Opinión pública y política exterior en América Latina: percepciones, intereses y prioridades”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 93, pp. 7-25.
- Holsti, Ole. (2004). *Public Opinion and American Foreign Policy*. Michigan: The University Michigan Press.
- Kahhat, Farid. (2011). “Los peruanos y el mundo: opinión pública y política exterior”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 93, pp. 175-193.
- Knecht, Thomas y Weatherford, Sthephen M. (2006). “Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making”. En *International Studies Quarterly*, N° 50, pp. 705-727.
- Maldonado, Gerardo y Crow David. (2011). “¿Cómo se ubica América Latina en el mundo? Opiniones y actitudes de los latinoamericanos hacia países y regiones”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 93, pp. 195-234.
- Merke, Federico. (2006). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- Morales Castillo, Rodrigo. (2011). “Evaluación de la gran estrategia brasileña”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 93, pp. 27-65.
- (2015). “El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: contrastando las teorías realistas y liberales”. En *Foro Internacional*, vol. 55, N° 3 (221), pp. 669-706.
- Murillo Zamora, C. (2012). *Política exterior, hegemonía y estados pequeños*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

- Olden, Laura. (2015). “La vecindad con los Estados Unidos: interés nacional y opinión pública”. En *Foro Internacional*, vol. 55, N° 3 (221), pp. 737-771.
- Piattoni, Simona. (2009). “Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis”. En *European Integration*, N° 31, vol. 2, pp. 163-180.
- Prizel, Ilya. (1998). *National Identity and Foreign Policy. Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*. Edimburgo: Cambridge University Press.
- Putman, Robert. (1988). “Diplomacy and Domestic Policies: the logic of Two Level Game”. En *Intenational Organization*, vol. 42, N° 3, pp. 427-460.
- Risse-Kappen, Thomas. (1991). “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”. En *World Politics*, vol. 43, N° 4, pp. 479-512.
- Sandoval, Carlos. (2002). *Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Tickner, Arlene. (2011). “Opinión pública y política exterior en Colombia”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 93, pp.67-93.
- Tickner, Arlene, Cepeda, Carolina y Bernal, José Luis. (2015). “Anti-americanismo, pro-americanismo y sentido común en América Latina”. En *Foro Internacional*, vol. 55, N° 3 (221), pp. 805-845.
- Vilalta, Carlos. (2015). “Las variaciones geográficas de la percepción de la amenaza del crimen organizado y el narcotráfico en México”. En *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 3 (221), pp. 846-878.
- Zepeda, Beatriz. y Egas, María. (2011). “La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 93, pp. 95-134.

The politicization of black identities and “agonistic democracy”: a comparative analysis of France and Colombia

La politización de las identidades negras y “democracia agonística”: un análisis comparativo de Francia y Colombia

Recibido: 17 de febrero de 2015 Aprobado: 9 de noviembre de 2015

BRIGITTE BEAUZAMY*

ANGÉLICA MONTES MONTOYA**



* Is an independent researcher associated with the CADIS (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris). She holds a Ph.D. in Sociology from was a Marie Curie Fellow in Political Science at the University of Warwick. Her research deals with direct action in transnational movements and the relationships between local and transnational mobilizations. (b.beauzamy@warwick.ac.uk). E- mail: b.beauzamy@warwick.ac.uk

** Doctorado en Filosofía Política de Paris 8, Magister en Estudio de Sociedades latinoamericanas de la Universidad Sorbona Nouvelle (Paris 3); titular de un diploma de Filosofa de la Universidad de Cartagena y de una Especialización en Ética y política de la misma universidad. Actualmente se desempeña como docente en Francia en la Universidad Paris XIII, en el ESSEC (Escuela Superior de Ciencias Económicas y Comerciales). Sus trabajos giran en torno al multiculturalismo, la “différence”, la relación entre memoria e historia, la “créolisation” y el cosmopolitismo. E- mail: angelica.angmon11@gmail.com

Abstract

The categorization of populations as black is an emerging policy tool in democracies concerned with multiculturalism and social cohesion. Under the paradigm of the fight against discriminations, policies have been designed in order to mitigate inequalities pervasive in race relations, thereby raising the question of how the Blacks, who have been constructed as a subordinate category in social representations and practices, may be specifically targeted by public action. France and Colombia here display very contrastive landscapes: while Colombia has adopted a multicultural constitution in the 1990s and publicly acknowledges ethnic minorities, France still very much operates within a Republican color-blind framework and uses territorial or socio-economic angles to target ethnic minorities. However, both countries offer a surprisingly similar situation vis-à-vis the positioning of the Blacks at the center of political discourses on cultural diversity and its issues, even though the difficulty to provide a univocal definition of Blackness relates to specific historical patterns of colonization and migration in each country. Both France and Colombia also tend to frame policies targeting the Blacks in terms of citizenship, often claiming to facilitate the inclusion of otherwise excluded groups in the demos.

Key words: Multiculturalism, Agonistic Democracy, Colombia, France, Blacks, Republic.

Resumen

La denominación “población negra” puede verse como una herramienta de los discursos políticos emergente en las democracias que se ocupan de la multiculturalidad y la cohesión social. Bajo el paradigma de la lucha contra las discriminaciones, se han ido diseñando políticas públicas con el fin de mitigar las profundas desigualdades fundadas en causas raciales, elevando así la cuestión de cómo los Negros, que han sido históricamente vistos y tratados como una categoría subordinada en las representaciones y prácticas sociales, pueden ser objeto de estas políticas públicas por parte del Estado. Francia y Colombia muestran paisajes muy contrastados con respecto a este tema: mientras que Colombia se ha adopto una



constitución multicultural en la década de 1990 y se reconoce públicamente las minorías étnicas, en Francia sigue operando un discurso republicano que se muestra ciego a la idea de incluir el color de la piel como un elemento de análisis social (daltonismo republicano) y utiliza ángulos territoriales o socioeconómicos para abordar el tema de las minorías étnicas. No obstante lo anterior, ambos países ofrecen una situación sorprendentemente similar con respecto al posicionamiento de los negros en el centro de los discursos políticos sobre la diversidad cultural y sus problemas. Así, pese a la dificultad de ofrecer una definición unívoca de lo que significa “ser Negro”, en los dos países, esta cuestión se relaciona con los patrones históricos específicos de la colonización y la migración en cada país. Tanto Francia como Colombia tienden a enmarcar las políticas dirigidas a las poblaciones negras en términos de ciudadanía, buscando como objetivo primero la inclusión de los grupos excluidos de del demos.

Palabras clave: Multiculturalismo, Democracia agonística, Colombia, Francia, Negros, República.

Introduction

The categorization of populations as black is an emerging policy tool in democracies concerned with multiculturalism and social cohesion. Under the paradigm of the fight against discriminations, policies have been designed in order to mitigate inequalities pervasive in race relations, thereby raising the question of how the Blacks, who have been constructed as a subordinate category in social representations and practices, may be specifically targeted by public action. France and Colombia here display very contrastive landscapes and in fact may appear to be opposite cases with regards to the accommodation of ethnic/racial minorities¹, the first often considered to be operating within an “universalist” institutional

¹ We do not subscribe to any essentialist definition of race, or ethnicity but treat them as categories of social representations and practices. Race and racial characteristics are born in situation of interactions, therefore they are not fixed once and for all on a given individual. Race as a category is commonplace in Colombian discourses yet is banned from French public discourses, where it is replaced by the euphemized notion of ethnicity. Our denomination race/ethnicity has been constructed so as to render visible the processes by which racial categorization becomes politicized and enters the realm of dominant public discourses.

framework while the latter has been increasingly equated with “multiculturalism” —both of these terms have entered public debates and have come to bear meanings rather distant from their conceptualization within social sciences. Actually, while Colombia has adopted an avowedly multicultural constitution in the 1990s and publicly acknowledges ethnic minorities in order to try and solve issues pertaining to socio-economic inequalities between groups, France still very much operates within a Republican color-blind framework and uses territorial or socio-economic angles to target ethnic minorities. Yet both these representations need to be complicated. While France seems to be the model case for universalist, color-blind Republicanism ever since the French Revolution, it has been demonstrated that racial politics were not absent from the formation of the nation-state and, correlatively, of “national identity” (Noiriel 2007). Colombia has been one of the first Latin American countries to include pluriculturality as an historical and cultural national patrimony. This shift, from a monocultural Nation-State (with a republican and Jacobin vision of the Nation), towards a multicultural one, has taken place with the Constitutional change in 1991. From this moment on, Black people, historically invisibilized, acquire the “right” to a political, social and cultural existence.

However, both countries offer a surprisingly similar situation vis-à-vis the positioning of the Blacks at the center of contemporary political discourses on cultural diversity and its issues, even though the difficulty to provide a univocal definition of Blackness relates to specific historical patterns of colonization and migration in each country. Both France and Colombia also tend to frame policies targeting the Blacks in terms of citizenship, often claiming to facilitate the inclusion of otherwise excluded groups in the *demos* —especially when in fact issues of redistribution are concerned. The history of Black people in both countries, like in many countries of immigration, is one of displacement, domination and subordination— but also of agency. In France, it is related to a centuries-old history of slave trade, colonization and migration, which, as we will see, are largely present in public debates. Yet one may argue that the current situation of Black people in France in fact conflates two

different histories: one of long-term colonization and incorporation within the French nation-state in the Antilles and one of post-colonial migration from Africa after World War II. This conflation gives birth to many ambiguities in discourses dealing with Black people, even if it has repeatedly denounced by scholars discussing the “Black question” (Durpaire 2006).

Despite the recent official tendency to portray France as a country of immigration since the XIX century with a long history of incorporating immigrants and their children within its institutions such as the National Education System, it has been argued that until the 1970s France ignored itself as a country of immigration (Noiriel 1988). Since World War II, France has encouraged and relaxed its national borders at different times, primarily in response to its changing economic and demographic need. In the 1950s and the 1960s, most of the people who emigrated to France came from South Europe —Spain, Portugal, Italy— to work in French firms which lacked workforce. From the mid 1960s on, a new wave of immigrants came from the former French colonies of Northern and Sub-Saharan Africa, later of Asia. Black African migrants were incorporated in a Fordist mode production after World War II when they helped sustaining France’s then booming manufacturing system, where they filled low-paying jobs. In 1974, the ban on immigration modified radically the socio-demographic characteristics of immigrants. Like other unqualified migrants, they were struck by the ban on legal immigration after the oil shock, and by new provisions for family reunification. Because family reunion was one of the few ways left to immigrate in France, the migrant population became increasingly female and younger, when the families of former “migrant workers” came to join them to live in France. Also the countries of origin became increasingly diverse and distant (Thierry and Rogers, op. cit.), with a rise in Asian immigrants (INSEE 1994). Black Africans, even though they represent a minority of immigrants, tend to be over-publicized in public discourses and are often described as irregular migrants or as taking advantage of lax family reunification policies. The turn towards a “knowledge-based society” during the current globalization era has further segmented the labor market, leaving

its ethnic nature untouched: labor markets are ethnically and sexually segmented. Yet much of the current debates on “African migrants”, as we will see, deal with black French people of migrant descent whose integration is described as problematic. Despite the long-term existence of a Black minority in France, many issues described as parts of the “Black question” are in fact characteristic of migration, thereby indicating that, like many other non-whites in France, the Blacks are increasingly framed as aliens and unwelcome newcomers.

In Colombia, the history of Black people is also associated with a history of slave trade and colonization. The history of slavery, and particularly the moral and social wounds caused to Black people, have been the topic of many debates which have led to the recognition of Black people as social actors (as well as the Indians and Criollos) of the history of this country. During the last 20 years, academic, legal and political as well as civil mobilizations revealed the evolution of this population: passing from official slavery (XVII–XX century) to the abolition of slavery (1851). However, the abolition didn’t erase institutional and social racism (to a large extent interiorized by the Blacks). However, despite the fact that the Black has been recognized by the law as a citizen after the abolition of slavery, s/he remained socially subordinate (Munera, 1998). Yet from the late XIX century on, the Black individual -born in Colombian territory or not- has been seen by the politicians of the time (Los Liberales), as a citizen. Later on, since the 30s, the communist left wing presented the Blacks (like the Indians) as people oppressed for social and economical reasons, far from the social-racial concerns that had structured the Nation-States throughout the American continent, and despite the relationship —still very often asymmetrical— with the other social racial components of the country (Whites–mestizos) in the first part of the XX century.

In the 60s and the 80s, the Africanist and Pan Africanist discourses, with the concept of *negrology* (Césaire, Fanon, etc.), among others, stemming from the Caribbean islands and the USA, circulated and generated a growing awareness that raised much interest among various anthropologists (N. Fridemann). Starting from this moment slowly

emerged the thinking that condemns the exclusion of the Blacks in education, politics and culture. However, civil society associations did not start their mobilization as fast as their academic “partners”, since they were divided by diverging perceptions of “negritude” in a mixed country. This situation would change starting from the 1991 Constitution and the law 70 of 1993 (part 1). These dates mark the beginning of the progressive politicization of black identity, a process that until now has reached its “state-led institutionalization” by the means of *Affirmative Action* policies (strongly inspired by the North-American experience) and the programs of promotion and defense of the “Afrodescendance” (ethno-education, national celebrations for *Afro-Colombian heritage*, for the abolition of slavery, etc.), becoming an important element for national politics and bilateral politics with the United States. Even if this “top-down” approach to the incorporation of ethnic relations on the political agenda is present in both countries, we shall see that Black people have developed a political agency throughout their history and seized available political opportunities.

In both countries, we find that issues related to a “Black problem” are increasingly present in the public sphere. Such problems differ according to the local situation of Black people and are framed in terms varying according to the countries’ histories, yet they address the same situation of measurable inequality, especially in socio-economic terms. While it should not be inferred that all inequalities from which Black people suffer in both countries are to be explained solely in class terms, but display multifaceted situations of intersectionality, socio-economic issues appear to be at the forefront of debate regarding them. Yet we are immediately confronted with the paradox that if evidence of a “Black question” is often of socio-economic nature, its discussion has taken an increasingly cultural tone in both countries, which public policies aimed at alleviating this situation tend to address through the angle of citizenship practices. Today, discussions of the civic integration of ethno-racial minorities are caught up in what appears to be an unsolvable ambiguity: on the one hand, minorities are seen as threats to the community (either of a cultural or of a political nature); yet their participation in the political system is seen as

evidence of its excellent functioning. The Blacks are therefore considered both as a problem and as a solution for both democratic systems, and their political participation both a necessary improvement in order to solve key issues in both societies and an achievement demonstrating their intrinsic qualities.

Our paper will focus on the politicization of Black issues in both countries: we will examine how the development of public policies aimed at tackling the “Black question” has allowed for a development of Black political actors that is actors mobilizing and intervening in the political sphere as Black. We argue that examining the definition of citizenship explicitly or implicitly contained in these public policies and discourses is essential to understanding the current politicization of Black identities in both countries. Actually, the paradigm of inclusion refers to a notion of citizenship in which it is seen as an element of social cohesion, not as the exercise of political rights in a pluralist and contested public sphere. We will demonstrate that policies aimed at mitigating discriminations against Black people and their socio-cultural integration end up co-opting so-called representatives of Black minorities into the policy process while marginalizing political actors critical of government policies. This in turn radicalizes the positions held by marginalized Black political movements or public intellectuals: they are silenced either by a dominant paradigm refusing to acknowledge the specificity of Black experiences in the French case or by other hegemonic political actors in the field of race relations, such as indigenous movements, in the Colombian case. These processes may be analyzed using the concept of the “ethnicization of race” which refers to the construction of racial characteristics borne by individuals as ethnicized elements likely to be politically mobilized. While racial characteristics here refer to the multifaceted and fluid construction of identities in a pluralist context, for us the ethnicization of race corresponds to the increased fixity of traits associated with race in order to frame them in political discourses and public policies. Using Mouffe’s concept of “agonistic democracy”, we will show that the construction of Blackness as a political category is intrinsically contentious and therefore leads to a heightening of interracial social tensions. However, such dissent, the

mark of a truly democratic process, is repressed in both countries to avoid an ethnicization of political discontent – but it ironically re-appears in the form of opportunities seized by a variety of political actors, in a context in which ethnicity becomes a key dimension of politics.

1. Black identities at the top of the media and political agenda in both countries

1.1. In Colombia: debates regarding the implementation of affirmative action policies

A mini-debate about *affirmative action* policies in favor of “Afro-Colombian” people has been going on in Colombia for the last few months. Two events triggered this debate: first, the claims of a young woman who said she had not received a scholarship for “Afro-Carthaginians” because she was not “black enough”; then the assault of a young “Afro” woman a few days later. Unfortunately, the issue these cases raised, albeit relayed by local and national newspaper, did not receive the attention it deserves in the political, social and academic life of Colombia.

The first case started with a letter of “denunciation” published by Mrs. Amor (a social worker) in Cartagena’s local newspaper, *El Universal*, in which she reported having been ranked second in the selection process for the admission to a Master’s Programme in Development and Culture, and said she had not received the scholarship for these studies because, according to her, she was not “really, really” Black. Clearly, Ms. Amor accused the organizers of this process of not selecting her as a recipient of the grant for Afro-Colombians because she was “not Black enough” (Amor, 2011).

The organizers of the selection process for the admission to the Master’s program and the award of the scholarship responded by saying that the reason for which the scholarship had not been awarded to Ms. Amor was that she did not meet one of the criteria, namely the situation of “social and economic vulnerability” (Amor belongs to an “average” social

stratum). Although the fact that Ms. Amor is “Afro” was not questioned, she was not in a situation of economic vulnerability. In contrast, the other two candidates met this condition. Consequently, Martha Amor could register for the Master’s program, thanks to her academic qualifications, but did not qualify for the scholarship.

In the second case, Yeni Castro, an Afro-Carthaginian woman, had been the victim, in Cartagena, of an assault (with air rifle shots) while she was out with some friends. The assailants were middle-class white young men and women. Ms. Castro was shot with rubber bullets, to the cries of *“dale dale a la negra tiro al blanco (...) inmundada negra te dio”*. This event provoked the indignation of many intellectuals of the city, surprised by the banality with which the media treated this serious and deplorable event.

The local echo was, here again, followed by a regional and national echo. A few days after the event, Ms. Castro’s assault was reported in regional and national newspapers. Once again, articles in favor of and against affirmative action policies were published, criticizing on the one hand the excessive use of the racial component in the discourse of the Latin American left (such as Morales and Chavez), and denouncing on the other hand the drift to „racial and religious hatred imported from Europe and the United States (Cfr. Abad 2011 and López Hernández 2011).

50

The ethnicization of race through the construction of an “Afro” identity

The implementation of affirmative action policies has immediately been seen as a major political act aiming at remedying an inexcusable omission of the State of Colombia: the “invisibility” of the ethnic identity of indigenous groups and of Black people in Colombia and the damages that this “gesture” had caused to these two sectors of the population, by ignoring them and turning them into objects of social, cultural, political and economic inequalities.

This *mea culpa* began in 1991 with the new Constitution (CPC-91), which states in its article 7 that the “State recognizes and protects the ethnic and cultural diversity of the Colombian nation”. This new situation means to *indigenists* the “reward” of a long history of seeking acceptance of Indigenous culture as an heritage, part of national identity, and provides for the first time, to the advocates of a Black identity, a transitional article in the Constitution (Article 55), stating that “Black communities that have come to occupy uncultivated land in rural areas bordering the rivers of the Pacific Basin [...]” should be respected in their cultural traditions. Through this transitional section (converted into Law 70, July 27, 1993), Black people, as an ethnic and cultural component, officially entered in the order of political and institutional representations of the Colombian nation. The new CPC-91, strongly influenced by political theories of multiculturalism, provides the legal instruments to promote the materialization of ethnic and cultural diversity, such as the recognition of Indigenous and Afro-Colombian communities, as a collective subject, i.e. a subject that benefits from rights granted to the community as a unit, beyond the (individual) subjects that constitute it.

Law 70 of August 27, 1993 provides specifically the Black communities with the right to collective ownership of the territories they occupy (Act 70, 1993. article.4 Chapter III, 7), the protection of the economic activities they undertake and that provide for their subsistence (Act 70, 1993. Chapter VII, Article 47), the right to be consulted on the measures that may affect the right to exploit forest resources on their territories (Act 70, 1993. Chapter IV Art. 20, 23, 24). It calls to the inalienable right to an education specifically oriented by the ethno-historic particularity of the Black population, including, in the body of the Law, mechanisms to protect the “Afro” cultural identity in Colombia (Law 70, 1993. Chapter VI, Section 32, 44). In the political sphere the law happens to suggest that “In accordance with the Article 176 of the National Constitution, we establish the special circumscription to elect two (2) members of Black communities, thereby ensuring their participation in the House of Representatives “[Act 70, 1993. Chapter VIII, Section 66]. It establishes, in addition, the creation “in the Ministry of Government, of

the Department of Black Community Affairs with a seat in the Council of Economic and Social Policy” [Act 70, 1993. Chapter VIII, Section 67].

Following the creation of all these instruments, a mobilization began to organize and implement a broad representation of the Black population of the country. Yet the problem caused by the reductionism in the definition of Black communities in Law 70 arose quickly, given that it confines them to a geographic area (Pacific Rim) and to traditions within the country-city relationship (Wade 1993, Cunin 2003, Hoffmann 2000).

Indeed, a large part of the Colombian Black population is scattered in urban centers and/or lives in the Caribbean coast of the Atlantic and in some cases, such as Cartagena, is integrated into the urban dynamics that go back the time of the colony (XVIIIth and XIXth century) and the formation of the republic (formation of the nation-state starting from 1811). In these cases, the people, their lifestyles and socio-historical experiences, do not correspond to those described by Law 70.

In this situation, it was thus necessary either to extend the features of the category of “Black community” offered by the law, or to create a new categorization, more inclusive, that would not lose sight of the dynamic and fluid nature of this identity. The second option was chosen. Thus, the mobilization for the recognition of a Colombian Black identity in the cities of the country was carried out through a process of *ethnicization of the Black race*, giving way to the more inclusive acceptance of the “Afro” category. If cultural elements did not serve as the basis for affirmative action policies anymore, racialized elements took their place which were then ethnicized, that is attached to cultural traits supposedly characteristic of the newly extended “Afro” category.

From this moment on, we can say that the defense and promotion of Black identity in Colombia laid on two components:

1. On the one hand, there are the black communities of the Pacific, which correspond to the definition established by Law 70. They benefit directly from all the legal measures mentioned above.
2. On the other hand, there are people who are not located in that specific geographic area and can not “show” their participation to a

traditional way of life, and therefore had to create “Afro” associations: nonprofit organizations, with statutes and a legal personality, self-defined as consisting of “Afro-Colombians” women and men. These associations receive approval from the Directorate of Black, Afrocolombians, Raizales and Palenqueras Communities Affairs, within the Ministry of Interior and Justice, at the national level, and possibly the corresponding Consultative Commission for Black Communities that accredits them to present themselves to programs and projects of assistance or cooperation provided by the state or international agencies, targetted at, respectively, “Afro-Colombian” or *Afrolatin* populations. These associations, in turn, certify the condition of “Afro” of an individual, when he requires it to participate in grants or *affirmative action* programs.

Afrocolombian associations, in turn, make use of the *ethnicization of race* device. In the Columbian case, we mean by ethnicization of race a process that occurs when, in spaces of complex identities (interlinked or superposed, as in this case), takes place a shift of some of the symbolic characteristics (rituals, dance, music, etc..) which were initially (historically) related to (a) specific group (s) enrolled in a spatial-historical process of racializing socialization, a situation that led to their real marginalization, forcing them to strategies of resistance that entail retaining some symbolic features (Black people of the Pacific, descendants of slaves). These features are then attributed to a wider social group that has actually been of great cultural significance despite a heavy history of exclusion. Urban Black people in Columbia have seen, during this historical process, their survival mechanisms against the dominant culture imply a major real and symbolic acculturation in the twentieth century. Through mass audiovisual culture and the cultural industry of the late XXth century, this acculturation has contributed to generating a supranational and transnational culture (Carvalho 2005: 11).

This *ethnicization of race* process had already begun with Law 70 of 1993 - through the definition of “black communities” of the Pacific, assimilating them to an indigenous community (Gros, 2000: 80), but

reached its greatest extent of refinement with the inclusion of the term “Afro”. This term, “borrowed” from the African-American studies, has the double virtue of allowing, on the one hand, the inclusion of a large proportion of the Black people of Colombia, or self-defined as such, although they do not match the requirements of Law 70. On the other hand, it becomes a bastion of a “new” culture, mobile and preformative, around which one hopes to consolidate a *collective identity* (black), so that it would be assumed and claimed by the actual or potential members of the Colombian black ethnic minority. To achieve this, the term “Afro” should be carrying a collective project (cultural, political, lifestyle, etc., that will give unity and direction to the process of building this collective cultural identity called *afrocolombianity*.

While the term “Afro” was adopted relatively easily and has penetrated the legal, associative and academic jargons, making itself self-evident and in many cases used as a synonymous of *black people* (when it refers to a group) or *Black / Negro man / woman* (when it refers to an individual), it can also be ambiguous and cause discomfort. It is ambiguous because both the institutions in charge of implementing affirmative action policies and afro activists themselves use this term to refer to *someone with a black phenotype or who grew up in a culture of African descent*. Porosity between the racial category Black and the ethnic notion Afro causes discomfort, because the ethnicization of race process, implicit in *Afrocolombianity*, may be perceived as forced and unfair by those who do not consider as obvious the relationship between the ethnic category “Afro” and the race category “Black”.

This is the position of part of the Colombian population, among them many Whites of course, but also the entire population who cannot or does not want to belong to the ethnic category “Afro”, escaping it by falling into the category of *mestizo*, and therefore cannot benefit from affirmative action programs proposed by local governments and the national government; so, they feel forgotten by the State and its welfare policies and vulnerable. Such is the case of the people we call *historical poor*.

1.2. In France: framing a “Black issue” in a universal context

The current discussion of an “African problem” in France and educational failure²

Discourses on immigrants constructed through and in the media over the past dozen years in France have clearly singled out children of North African origin as the most prone to involvement in acts of violence, delinquency or drug-related behavior, not to mention school drop-out, truancy, and disciplinary action, and more recently gang rape. Such negative stereotyping now seems to have transferred to Black youth of Sub-Saharan origin, whose failure in the school system is often blamed on their parents’ polygamy practices. This negative media coverage significantly contributes to their continued stigmatization, exclusion and vulnerability to discrimination. In many societal spheres, and increasingly in the media, explanations for the low educational attainment of migrants that are linked to their cultural background are often quoted, such as the size of migrant families, or their “unwillingness” to integrate. Black African migrants are here at the forefront of such stereotypes, since they are deemed to have too many children and to relinquish their educational duties.

In fact, the demographic changes affecting immigration flows have had a strong impact on migrant children or children with a migrant background, who were increasingly numerous in the French education system, since migrant children have the same rights and obligations to attend school than French ones, no matter their legal status. At the beginning of the 90s, foreign children accounted for 9.4 % of all children in elementary school in France, compared to 7.7 % in the mid-70s. The rise in the rate of foreign children at school until the mid-80s resulted from the policy of family reunion. Almost the totality of foreign children attend public schools: immigrant families tend to have a smaller income;

² This part draws from the results of a research project carried out in collaboration with Elise Féron, which compared the French and Danish situations with regards to discrimination in educational policies (Beauzamy and Féron 2011).

besides, adaptation classes for children who do not speak French well are for most part opened in public schools. Concerning children of migrants, the French school is highly open to them insofar as equal opportunities remain the rule. As a consequence, the French schooling system is, in principle, indifferent to differences, and puts forth an ideology of equality and secularism deemed to help creating citizens while ensuring a steadily rising level of education for everyone. This model has however been widely criticized following the seminal critique made by Bourdieu and Passeron (1970), which shed light on how the schooling system, by giving in the reproduction of the “culture bourgeoise”, de facto discriminated against children of low-income families. This led to a growing awareness of the discrimination against children of migrants for the past twenty years. But despite these critics and numerous educational reforms to improve the overall achievement of pupils, assessment procedures in the educational system have not changed much: they still unwillingly favour French native pupils. Besides Bourdieu’s and Passeron’s interest for the mechanisms of elite reproduction, there has been a growing concern for underperforming kids: numerous debates pertaining to the problematic evaluation of public schools indicate an ongoing concern for “school failure” (*échec scolaire*), a situation in which pupils are many years behind schedule and exit schools without any diploma. Policies targeting underperformance were then designed following the same ideological basis as the array of social policies assembled under the umbrella denomination of “*politique de la ville*” (urban policy).

56

This challenge of underperforming pupils has been met by policy choices mirroring how the problem was conceptualized: here an explanation based on social class has dominated public discourses, yet has increasingly left way to “cultural” explanations based on ethnic belonging and ethnicity. Initially, school failure has been addressed by displaying additional resources to schools located in poor neighbourhoods instead of addressing the specific difficulties met by children of migrant origin in the French public school system. Today, educational inequalities related to language acquisition, socio-economic disadvantage and discrimination, and the problems these pose for the learner, the class,

the educators and the schooling system, continue to be addressed within these broadly-defined blanket policies. This may in part be attributed to the ideological premises upon which National Education in France was founded – uniform (universal), equal and secular education for all children - and the concurrent denial or repression of any and all references to differential treatment, be it in the interest of eradicating discrimination or inequalities, on the basis of ‘racial’, ‘ethnic’, ‘religious’ or ‘national’ origins. In the 1980s, the Ministry of National education has adopted a policy of positive discrimination in favour of priority areas, in order to reduce the impact of social inequality on educational achievement. Educational Priority Areas (ZEP) were created in 1981 for the benefit of all pupils —schooled in primary, junior high and senior (mainstream and vocational) high schools— living in socio-economically and culturally disadvantaged environments. Schools zoned as priority education areas are allotted additional staff, teaching and financial resources, intended to reinforce existing educational activities and facilitate the implementation of innovative locally-based initiatives.

Later educational policies continue to define priority education in terms of target sites where the population is most at risk for schooling difficulties, failure or dropout, as well as violence, deviance and delinquency. Many of the schools which fall within priority education areas or networks cater to an overly high proportion of immigrant children and French children of immigrant descent, many of them Black (Lagrange 2010) : in fact, the high proportion of pupils of migrant origin has become a popular proxy for other factors – from school underperformance to insecurity. Paradoxically, however, the failure to recognise the “minority” status of these populations, while simultaneously deploying educational resources to improve their schooling outcomes, means that individuals continue to be exposed to implicit forms of discrimination (segregation, ethnicization and stigmatisation) that interact with educational outcomes without these factors being taken into account in official policy.

The Republican injunction regarding the provision for differential treatment on the basis of ‘ethnic’ or other origins meant that the policy had to be formulated in general terms – as addressing the educational

needs or difficulties of all children whose disadvantaged social, economic or ‘cultural’ situation hinders their achievement or integration within the schooling system. Yet the French schooling system is today faced with having to address the increased ethnicization of the difficulties associated with schooling migrants and children of migrants and the implications that this has for school relations (among teachers and pupils, teachers and parents, pupils of different ‘ethnic’ origins) and discrimination in education (segregation, orientation practices). Ethnicity is not only a salient element of pupils’ identities —although in complex and multifaceted ways at odds with popular representations of black or Muslim separatism—, it is also a prevalent element of public debates concerning schools and how to improve their performances. The increased politicization of ethnic identities within schools and in public discourse creates a double-bind for educators and policy makers who cannot respond effectively to these issues without compromising on the basic principles of equal, secular Republican education. The Republican taboo on ethnic, religious, or cultural origins blinds the schooling system to an ever-widening gap between the principles underpinning National Education —equality, tolerance, non-discrimination on the basis of group differences— and the ordinary practices which take place daily within its ‘jurisdiction’. Moreover, this taboo prevents the institution and its professionals from conceptualizing and addressing the question of discrimination as it takes place in education and within the school.

Blame it on African cultures – or Black subculture?

Yet it does not limit the multiplication of discourses claiming to unveil this taboo issue or to point at the “state of denial” in which French policymakers are concerning migrants’ issues, including educational underperformance and high crime rate. Such is the case of the latest book by sociologist Hugues Lagrange, *Le Déni des cultures* —the denial of cultures (2010). In this hotly debated essay, Lagrange focuses his analysis on the underperformance of Black pupils at school, and examines explanations for this state of affairs. His core thesis is that

cultural explanations have been rejected in favor of politically correct color-blind socio-economic approaches which have failed. However, far from obfuscating the uncomfortable truth as Lagrange implies it, studies on immigrants in Europe have already demonstrated that pupils and students with a migrant background tend to underperform in France (Wihtol de Wenden 1999). Several indicators show it: foreign students are clearly overrepresented in adaptation classes for people who do not finish the first cycle of high school and are oriented in professional classes and vocational training. In the second cycle of high school, they are also more likely to attend professional classes than general or technical classes. Foreigners living in France tend to have far fewer diplomas than French people: in 1990, 60 % of all foreigners declared that they did not have any diploma, compared to only 27 % of French citizens by birth. Immigrants fare generally worse as compared to native pupils because most of them belong to low-educated and low-income families. If these facts are publicized, the explanations given to them by most political actors —politicians and policymakers, but also NGOs and public intellectuals— however deny that the migrant origin of pupils might be at fault. Lagrange chooses exactly the opposite strategy, and goes as far as to borrow from American theses related to the “culture of poverty” responsible for the enduring underperformance and hyper criminality observable within the African-American community. Such theses claim that the majority society is not to be blamed for blatant racial inequalities, which are caused by the adherence by African-Americans themselves to cultural traits at odds with the dominant culture: factors related to family structure are put forth – especially the enduring thesis blaming the supposedly matriarchal structure of Black families in which divorce rates are skyrocketing. Lagrange however notices that most children of Black African origin do not live in “broken homes”, even if their family structure clearly differs from the dominant French one, with more children, stronger inter-generational ties, sometimes particular —and illegal in France— forms of patriarchal structures such as polygamy. Yet despite these blatant differences, he imports debates on the “culture of

poverty” in the French context where they resonate well with discourses blaming youth “*banlieue*” subcultures.

Indeed polygamy has been at the center of many debates regarding African migrants and is a much-used angle used to categorize them in a pejorative fashion. While experts on polygamy practices stress out the fact that it is a situated practice concerning only a small minority of migrants, polygamy has become a generic rhetorical tool in order to vilify African migrants as a group. It is connected in public discourses to an array of issues to which it is supposedly —and wrongly— a key element, such as social provision fraud, patriarchal domination and the decline in fathers’ authorities. Polygamy has been blamed, for instance, for contributing to the eruption of the major riots of 2005 (Beauzamy and Naves 2006). Besides recycling traditional racist frames blaming the hyperfertility of groups “taking over” the endangered nation, polygamy as a theme has managed to bring together issues at the center of public discourses on migrants: seemingly feminist frames insisting of female victimization meet with conservative anti-youth ones, critiques of a lax Welfare state meet with law-and-order discourses blaming immigrants as factors for rising criminality and illegality. Because of the Republican disregard for ethnic, religious, or cultural distinctions, official discourses mainly put forward socio-economic factors in order to explain the low educational attainment of migrants and children of migrants. When migrant cultures are evoked, it is in their utmost ‘traditional’ and anti-modern aspects such as polygamy.

In discourses on polygamy, the characterization of the culprits varies from ethnological denominations (Soninké vs. Peul for instance) which remain very abstract for the general non-African public, metaphorical denominations abundant in Lagrange’s essay (“peoples of the forest” which strongly echo the Columbian official characterization of Black people), vague geographical denominations (sub-Saharan or even African). Denominations evoking localities often serve as metonymies for Black people in general – for instance Lagrange, who warns us against the overgeneralization of cultural traits specific to certain African peoples to the whole group of African migrants, let alone Antilleans (p.166), often

derivates from localized ethnological observations to generalized claims about African migration. Many critiques of Lagrange have pointed at the danger of forcing a simplified ethnological approach of African peoples on Black French: claiming that they are French indeed is not denying cultural specificities deriving from their migrant background, but acknowledging that they have been profoundly reshaped by migration itself. Black French are therefore not African, even when they tend to identify in relation to their country or people of origin. Besides the obvious confusion between African and Antillean Blacks, which is so often denounced that it has become a topos of discourses on Black people, national, religious and class origins also help differentiating between various Black African identities. Yet we argue that this confusion is not a natural byproduct of the commonplace ignorance of African cultures, but a result of discourses framing the Black as impersonators of various social and cultural problems. It is an indication of an ongoing process of the ethnicization of race in which “Black culture” as a construct becomes the bearer of a number of fixed —and often pejorative— traits³.

Discourses on education are therefore a good place to look at in order to understand why Black immigrants and children of immigrants have been recently framed as a problem. Changes in the explanations to migrant pupils’ underperformances reveal the composite nature of integration policies as well as more general trends regarding the treatment of “visible minorities” in the public sphere. Socio-economic analyses have consistently pointed at the need for more resources for social policies, especially in areas where disadvantaged pupils are concentrated. Yet, arguments putting forward practices of discrimination have contributed to the critique of this color-blind argument and asked that educational institutions examine their own bias —intended or not— towards migrant pupils or non-white pupils. The recent prevalence of a paradigm of Otherism has led to an increasing tendency to blame migrant cultures for these issues: the ethno-racial (and gendered) categorization of pupils

³ The provocative title of the much discussed essay by Gaston Kelman, *Je suis noir et je n’aime pas le manioc* (I am Black but I don’t like manioc)(2003) evokes this process by which racial categorization –Black– becomes equated with cultural traits which are forced upon individuals.

between the “integrated” and the “disintegrated” constructs this latter category of hopeless troublemakers. Cultural explanations help reify these categories since they assign an immovable ethnic identity which supposedly entirely defines behaviors and attitudes: although they have not yet found their ways into public policies, they dominate discourses and help undermining anti-discrimination actions since they clear the majority society from accusations of unequal treatment.

2. The politicization of Black identities

2.1. In Colombia: identity politics and the formation of “Afro-Colombianity”

Public policies: the politicization of cultural identity

- Pandora’s box

Legal and regulatory settings (CPC-91, Ley 70/1993, T-422/1996, Conpes 3310/2004) consolidate the politicization of the Colombian black cultural identity. Indeed, from these legal tools organizations and representatives of Pacific *black communities* and “Afro” groups in the country are going to promote cultural, social and economic demands, in support of the black population.

Examples are given by *affirmative action* policies for the “afro” people that have been implemented by way of public policies in several areas of the country, including programs such as “Employment in Action”, “Youth in Action” “Families in Action, “ “Paths to Peace”, “Humanitarian Assistance”, “Human Rights”, “Transparency and Violence” and “Field in Action, among others. “

These programs are targeted at Colombians in general, but the Constitutional Court ruled in the sentence of the case 1410, 2000 that, in terms of access to limited goods —namely those for which demand exceeds supply—, “(...) in such cases it cannot be based on the assumption that all individuals, without distinction, are entitled to the limited good,

which makes it necessary to make its award based on reasonable criteria (...).” Thus, in its application, are a priority “Afro-Colombian people that are at extreme levels of poverty and discrimination and live in major cities, that is to say, the population [of African descent] living outside the Pacific Basin”. We can see that a sort of “Affirmative Action” policy is practiced indirectly, that, legally speaking, is not intended to contribute to the construction of a cultural / ethnic *Afrocolombian* specificity, but seeks to identify and promote the access of any citizen or Black people, discriminated and vulnerable, to state-led social programs to improve their living conditions.

Despite the regulations, as happened in the U.S., “Affirmative Action” here has ended up becoming a theoretical and political argument that involves racial and ethnic components that justify the fact that every “Afro” feels, due to his condition of African descent (meaning a descendant of slaves carrying a set of traditions that originate in these populations “imported” as goods from the XVIIth century) with the legitimate right to request priority and request redress from the Colombian State historically driven by Whites, creoles and *mestizos*.

- To rescue and to train

Take a specific case to see *affirmative action* policies in favor of Afro “movements”, such as the ethno-education which implies the setting up of chairs of *Afro-Colombianity* in the context of programs for primary and secondary schools (in public and private); it should not be limited to the areas of greatest concentration of these populations, but should be part of school curricula in order to achieve the main goal of contributing to interethnic and intercultural dialogue, and respect for difference.

The extensive actual case law (provided via Constitutional rulings) has contributed the discussion and helped to politicize the Black subject as “Afro”. The success in the “propagation” of the political effects of this phenomenon of massive case law, allows us to affirm that the major cities of Colombia (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla and Cartagena) now have a chair of *Afro-Colombianity* and a Commission for Black communities. In these cities there are also “affirmative action” policies

that clearly establish a quota system and differential treatment (in all areas: health, children, gender, education, culture, sports, etc.) for Afro-Colombian populations as ethnic groups. In this sense, there has been an evolution on constitutional jurisprudence.

We are again facing the politicization of the “Afro” subject, by the means of the use of the vocabulary of *Afro-Colombianity* which has become a positive way to address Black issues. Around this speech of *Afro-Colombianity*, it has been built a civil society that identifies itself with its ethnic “Afro” belonging, and it has been strengthened to ensure their discursive autonomy with respect to indigenous organizations, their first allies. So, they ceased to be represented and defended by the Indigenous representatives during the Constituent Assembly (1991) to become true mobilizers of public opinion through the work of civil society activists, which are organized, and they converse with each other and with other groups, for example, the LGBT movement, the Affirmative Caribbean collective associates with *Afrodescents* Cabildo (Gavilaneó) and all of them holding that each other share their status as victims of social and political exclusion practices.

64

The scope of “Afro” associations is broad: these range from simple neighborhood organizations to political parties that regroup association members to become unavoidable political forces at all levels (local, departmental, regional and national). In some cases, the associations and the parties engage in transnational cooperation partnerships with Afro-American movements in the US, and the style of modern political negotiations, carry out lobbying in the U.S. Congress: such is the case for example of the Association of Black Communities Process (PCN) which has close ties of cooperation with human rights organizations like WOLA, Global Rights, an association of displaced Afro-Colombians USA (AFRODES USA), Afro-Colombian leaders living in the Metropolitan area in Washington, D.C., as well as certain congressmen. For example, in 2007, they met to discuss national and international politics affairs like human rights violation affecting people of African descent, related to the impact of Plan Colombia and the fumigations of coca plantations. In addition, national and local events organized to celebrate 2011 as the

International Year of the African-descendants (65va UN Plenary Session in December 2009) and supported by the authorities and state institutions.

This situation means that the traditional parties and the government take into account the Afro-Colombian communities as political actors and potential partners in national electoral contests and bilateral relations. An example of this, is the creation of the Steering Committee under the Plan of Action on Racial and Ethnic Equality signed on January 12, 2010 by the Minister of Foreign Affairs of Colombia (Jaime Bermudez) and the Vice-Secretary of State of the USA (James Steinberg) representing their respective governments. This does not mean that before 1991 there were no political alliances with black elites, because, as explained Agudelo (2005), in areas of high concentration of black population, as the Pacific, there has been a Black elite since the XIXth century that maintained negotiations with the traditional political parties, particularly with the Liberal Party. The author devotes the fourth chapter of his book to this aspect, using the word *patronage* to explain that the elite has participated in *political action* in the region “understood this [political action] as a strategy of competition between groups “ (Agudelo, 2005: 101); this means that the Black elite itself consciously participated in the fight for the conquest or the preservation of local political power, a fight that takes place through “political actors collectively organized in political parties or movements” (Agudelo, 2005: 101).

As we can see, the norm and the political discourse on the norm, which contributes to creating an ‘Afro ideology’, are two distinct issues. What we mean by this is not only the notion of a discourse that has a purely geographical sense (‘Afro’ implicitly refers to a historical and territorial origin: Africa) but also a discourse of ethnic identity, which gives it a historical (via the transatlantic slave trade), juridical (via the CPC-1), political and socio-cultural legitimacy, through the reality of social and material exclusion (Zizek, 2003:4).

Thus, it is common nowadays to speak about an *Afro Colombianity* or of an *Afro Colombian* ethnic identity, a notion often used in political circles, as well as social sciences and organizations. The shift from a geographical meaning to an ethnical, racial, political and juridical sense,

has occurred softly and silently, trough – as Althusser would say – the use of ideological, ritual and institutional practices: for example the expressions of ‘afro’ folk traditions. Such expressions have been promoted from the top, by the state, channeled through cultural institutions. And before becoming the expression of the interiority of the pre-existing reality of the Black historical condition, these expressions have contributed to (re) creating this *Afro Colombianity*, which means that the latter accounts for the mechanisms that have generated it. With regards to the institutional side, public policies and the set up of specific political entities (such as the “Afro Issues Bureaus” (“*oficinas de atención a la población afro*”) are telling examples.

Our goal here is not to denounce the existence of this ‘Afro ideology’ as inappropriate, but to show how the ambiguous usage (and over usage) of the above mentioned categories generate tensions, that we name ‘*conflicts*’, which should be overcome by the legislator’s norm (when he refers to Colombia as a multi-cultural and multi-religious country, in 1991), whereas he tends to fear to have to be confronted to the agonistic aspect of democracy.

2.2. In France: debates on post-colonialism and racism open up the possibility for Black mobilizations

New debates on racism and discriminations and the racialization of debates

The French conception of racism has long been limited to intentional racism, and not to contextual, institutional or symbolic racism. Anti-racist mobilizations from the 1980s such as the “*Marche des Beurs*” (*March of the Arabs*) or SOS-Racisme put forth slogans insisting that France was a multi-colored, hybridized society: “*Black Blanc Beur*” (*Black, White, Arab*) addressed this call for fruitful coexistence in a positive and playful way. These mobilizations were mostly concerned with the risks they perceived in the rise of the radical right and more specifically its institutionalized wing, the Front National party, which

scored its first electoral breakthroughs at the same moment. Later, the diffusion of radical right discourses in the media and the progressive appropriation of some of its features by other actors (Beauzamy and Naves 2010) led to new concerns regarding this xenophobic turn of political discourses. While this concern for the increasing acceptability of racist discourses in the public sphere is still very much topical, it is no longer at the heart of debates concerning racism in France. In fact, attention has come to focus more on racist mundane actions rather than solely on racist political discourses and their translation in racist hate crimes by neo-nazis. When Michel Wieviorka directed the research project which led to the publication of *La France raciste* (“Racist France”) in 1992, it uncovered – to the dismay of many commentators – the fact that the French Republican model of equality and non-discrimination based on the public disregard for race and ethnicity was in fact not working. A new theme arose, which pointed at the disillusion of young French people from migrant origin for whom the promises made by French institutions – such as meritocracy at school— were not kept, because institutions such as the police were themselves concerned with prejudices they were not addressing. *La France raciste* also opened up the Pandora’s Box of addressing the existence of racist attitudes and actions perpetuated everyday by people who could not be easily categorized as fascist, such as recruiters or landlords, and contributed to the turn of debates from discussing racist hatred to everyday racism and institutional racism. Almost ten years before the transcription of the EU “Race” directive, it opened a debate which would then be framed in terms of discrimination.

It is commonplace to notice that the Europeanization process has led to a turn from “anti-racism” to “the fight against racial discrimination” in public policies tackling such questions since the late 1990s. The transcription of European directive 2000/43 of June 29th 2000, which defined “discrimination” in a comprehensive fashion in article 6, indeed put a lot of emphasis on uncovering unequal treatment in many situations where it was not necessarily accompanied or backed up by racist discourses. This turn was celebrated and in fact fuelled by anti-racist civil society organizations which were quick to propose new tools to measure

discriminations such as “testing”, a practice which helped uncover racist practices by provoking them. This focus on the measurement of discriminations, especially when they result from institutional designs and rules and do not involve the active agency of a racist actor, led to a focus of the debates on the problematic legality of “race statistics”. While the many political and legal aspects of this question do not concern us here, one ought to notice that in order for statistics to be used to address racist prejudice or unequal treatment, they are to construct categories which will more or less correspond to the commonplace categorization as “Black”⁴. If some scientific and political discourses emphasize the role played by African cultures in explaining inequalities as we have seen, here “Black” is clearly defined as a category of social representations and practices with seldom any “cultural” content.

While this debate on the measurement of discrimination has led to fruitful discussions of how ethnicity manifests itself in social interactions, and especially in power relations, it has not been enthusiastically adopted by all people concerned with the implementation of anti-discrimination policies. For instance, civil servants tend to underestimate racial discrimination in public institutions and rely on the Republican egalitarian framework to deny that they might help reproducing unequal treatments. As a matter of fact, they too often consider that immigrants are simply not enough integrated, even when alleged victims of discrimination are indeed French citizens. Racism and discrimination are still very much intertwined in public discourses and many actors do not differentiate between them, which seems at odds with the repressive focus of anti-discrimination policies placing judicial courts at the center of the dispositive. Lastly, the focus on discrimination instead of racism has been suspected to fit into a multiculturalist agenda, which is deemed by anti-communitarians to give way to the birth of “ethnic quotas” and “race ghettos”, Anglo Saxon countries being a negative mirror (Durpaire, *op. cit.*).

⁴ Although the difficulties of linking an actual phenotypical appearance to this category have been noticed, for instance in the French context by N’Daye (2005).

While racism and discrimination are legally punishable crimes which have been addressed by a variety of public policies as well as civil society initiatives, the suspicion that the underperformance of Black people can be explained because of their own cultural traits justify why it could be legitimate to avoid them in certain circumstances. A recent scandal exemplified this issue: a meeting between high-ranking football federation executives was secretly recorded while they openly discussed putting unofficial anti-Black quotas into place for the selection in the national soccer team. They claimed that winning teams such as the Spanish one had no problem with their few Black players. When the conversation was publicized, it created a large turmoil, even though officials were quick to dismiss any rumors that legal action be conducted against the culprits. Despite the blatantly racist nature of the recorded conversation, many commentators openly asked whether it should really be treated as discrimination: in fact, they (and the football federation representative) claimed that what they had meant was that bi-national players were problematic because they were likely to opt for their other, African, nationality at the time of the selection. This shift from Black to African/alien was a good indication that anti-immigrant discourses have gained much credit in contemporary France, where they can openly be displayed in a variety of situations, even when illegal; and that the categorization of Africans as “Black” (in English) is characteristic of the current ethnicization and indeed racialization of anti-immigrant stances. As we will see, while Black political actors are often blamed for this ethnicization of the French political sphere, their mobilizations in fact fit into this racialized frame in which issues affecting the Black are increasingly addressed.

Is racism against Black people a specific form of “Negrophobia”?

In parallel to contemporary debates on racism in France and the fight against discriminations, doubts have increasingly been voiced pertaining to the universal angle of such policies which aim at tackling all forms of prejudice. While proponents of the specificity of anti-Semitism have

insisted for its specific mention in legal texts such as the Gayssot law of 1990 prohibiting “racist, anti-Semitic or xenophobic public discourses”, other argue for the necessity to distinguish anti-Muslim prejudice or Islamophobia, and also prejudice against Black people or Negrophobia. These new categories are somewhat of a puzzle in the French context since they address prejudices which are already prohibited under the umbrella of laws and policies fighting against racism and discrimination. Therefore their added value may be questioned, since they seldom aim at extending provisions against unknown forms xenophobic discourses. Islamophobia as a rising theme of debates regarding racism in France is mostly concerned with prejudices present in public policies and political discourses, especially around key issues of headscarf and minarets. It allows for the denunciation of racist prejudices hidden behind claims of secularism and republicanism.

Negrophobia, for its part, is mostly related to the public discussion of the French colonial past and of contemporary post-colonial Franco-African relations. As in the case of Islamophobia, what is addressed is not the everyday, mundane prejudice against Black people, but the treatment of Black history in public discourses and policies. The emergence of such category is in fact related to the increasing acknowledgement of the role performed by the French state in slavery and colonization: the Taubira law of 2001 acknowledged that slave trade was a form of crime against humanity and led to the creation of public commemorations of the memory and history of slavery. Far from ending debates regarding the history of slavery by transforming it into a matter of consensual, official commemoration, diverging voices managed to put an opposite view of Franco-African history on the political agenda. In 2005, the 23rd February law on the acknowledgement of repatriated French (French citizens who were displaced back to the metropolis after the end of colonization, especially from Algeria) stipulated that the nation was thankful to repatriated French citizens for their actions in the colonies and proposed that the “positive role” of colonization be taught at school. This occasioned a large turmoil, particularly among historians who in a petition denounced the political uses of their discipline, but also among

Black political actors, as we shall see. The discussion of Negrophobia was also revived by debates surrounding the infamous “Dakar speech” pronounced by President Sarkozy in 2007, in which he claimed that “The African man (sic) has not yet entered history”. Many academics pointed at the gross oversimplification of his views on African history and several essays were published in order to correct them (see for instance Chrétien 2008, Mbem 2008, Konaré 2009). Negrophobia is therefore a category constructed to shed light on the specific form of Otherism performed against Black people, in which colonialism plays a key part: it is closely related to the perpetuation of post-colonial frames to interpret African situations and the colonial content of French-African relations. For instance Diop et al. pointed in their 2005 essay at the role played by the media in circulating stereotypes and false information on “Black” Africa.

As in the case of Islamophobia, defining Negrophobia a sub-category of xenophobia does not lead to a general questioning of the prevalence of racist attitudes and practices in France, but to the emergence of political cleavages opposing actors promoting diverging views of French history, institutions and society. Durpaire identifies in the group which he labels “anticommunitarians” extreme Republicans⁵ for whom the increased denunciation of anti-Muslim or anti-Black racism is undermining institutions by undermining their legitimacy and by asking a preferential treatment for people labeled as victims: since, as we have seen, both proponents of the categories of Islamophobia and Negrophobia have centered their criticisms on public policies and official discourses, anti-communitarians might not be completely wrong about the fact that Islamophobia and Negrophobia were constructed to denounce racism contained in public institutions. Yet, interestingly, defenders of Republican institutions may also situate their claims within a general denunciation of xenophobia: such is the case of discourses protesting against the specific

⁵ We should be wary of not attributing the content of the contemporary Republican ideology to actors labeled as such, mostly by themselves. The turn of Republicanism from an ideology shaping institutions to a political identity should not obfuscate that many actors labeled as “communitarians” by self-avowed Republicans in fact adhere to most aspects of Republicanism, such as the fact that openness to migrants who want to become French citizens and the equal treatment of all should be the guiding principles of the French Republic.

anti-Semitism of Black people, which has led to cross accusations of “Black anti-Semitism” and “Jewish Negrophobia”. Alain Finkelkraut, a radical Zionist public intellectual, has for instance strongly criticized advocates of “Creolization” as anti-Semitic: “there are people from whom we hear a lot constantly like Edouard Glissant, Patrick Chamoiseau, Raphaël Confiant. These ideologues of Creolity (...) I however fear that creolity might also be used to fuel not only the hatred of colonial France, but also the hatred of Israel, the Jewish state if you wish, that is a non-creole State, not hybridized”⁶. Here the conceptualization of Israel as a colonial state —a frame much used by pro-Palestinian activists but here appropriated by a Zionist speaker— is used in order to delegitimize creolity understood as a Black theory of race relations, even though it promotes the positive aspects of hybridity. Similarly, some Jewish public intellectuals have appropriated denunciations of anti-white racism characteristic of the radical right in order to point at the danger posed by Black youth for law and order. Finkelkraut again, in a much quoted interview given to the Israeli newspaper Haaretz, described the 2005 riots as “anti-Republican pogroms” and emphasized the presence of black youth among rioters⁷. He also criticized the overwhelming presence of Black players in the national soccer team, a theme which ironically escaped the space of public discourses to settle in professional soccer discourses as we saw. Denouncing racial prejudice and xenophobia is therefore a rhetorical tool likely to be appropriated by a large array of actors, some of them political adversaries. The consensus in public discourses on the need to tackle xenophobia —overtly racist discourses being in any case

⁶ Extract from a radio show led by Elizabeth Schemla on Radio Shalom, 6 mars 2005, quoted on the “news website of the Francophone Black community” grioo.com. He was reacting to the aggression four days before in the Antilles of Black comic and radical anti-Zionist activist Dieudonné by three extremist French Jewish youth.

⁷ Such discussions of a possible antagonism between Jews and Blacks has led concerned activists to the creation in 2004 of the *Amitié Judéo-Noire* (Jewish Black Friendship). Yet it did not manage to put an end to the ethnicization of tensions between both groups. The creation by radical Black supremacist Kemi Seba of a movement called “Tribu Ka” was accompanied by a much publicized action in which a few dozens of activists shouted anti-Semitic insults to storekeepers in the heart of the historical Jewish neighbourhood of rue des Rosiers in 2006.

illegal— does not prevent from conflict to arise within this very realm of discourses and policies.

The French discussion of anti-Black racism or Negrophobia is therefore connected to public debates on French history but more deeply to a criticism of the political appropriation of institutions dealing with Black issues by political actors deeply opposed to any form of multiculturalism. Sometimes under the banner of Republicanism, they oppose what they see as dangerous and insidious communitarian politics operating under covert multiculturalism (especially when quotas and discrimination are discussed) and putting forth undue claims for recognition and compensation. Yet two elements particular to the French configuration of this discussion of Negrophobia should be noted: firstly, they tend to address issues of creolization and hybridity as intrinsically positive and therefore do not point to any “pure” Black essence —as we will see, Black supremacists are a tiny minority of Black political actors. In this way, they fit perfectly within the dominant French discourse in which hybridity and *métissage* are key elements of harmonious social cohesion in a situation characterized by cultural diversity. Secondly, Negrophobia as a theme emerges while the Black are increasingly placed at the center of discourses on race relations and inequalities, as we have seen, which is a relatively new situation in a country which has repeatedly singled out the Arabs as its main Other. The Black may here emerge as a secondary category of Otherism.

Black mobilizations and the politicization of ethnicity

François Durpaire, in his seminal study of French Black mobilizations (2006), examines how claims related to the memory of slavery were turned into public policies institutionalizing the commemoration of slavery, in a context where Black political actors multiplied their interventions in the public space on this theme. He notices that as soon as 1998, a collective, le *Comité Devoir de Mémoire* (Duty of Memory Committee - CDM), mobilized in relation to the commemoration of the 100th year anniversary of the abolition of slavery. The main topic for mobilization concerned the

light under which slavery and its abolition would be officially portrayed: the collective was especially critical of the failure to represent the resistance of slaves and their agency in their own liberation, in favor of a version of history in which freedom was granted to them by a benign French government. This first collective was followed the year later by another one, the *Comité Marche du 23 mai* (March of May 23rd Committee - CMM) which mobilized on the same theme —the name refers to a key date in slave revolt for freedom— but with a slightly different angle: where CDM was aiming at changing official discourses and institutions, CMM was concerned with reinforcing solidarity between Antillean slave descendants thanks to this shared memory of slavery considered to be the symbolic ground founding Antillean societies. As we saw, the Taubira law of 2001 was a marked shift in the official commemoration of slavery inasmuch as it officially associated civil society organizations deemed to represent the interest of slave descendants to the institutionalization of history and memory. It took the form of the creation of a *Comité pour la mémoire de l'esclavage* (Committee for the Memory of Slavery – CPMHE) composed of public intellectuals (including Durpaire). That all these organizations, public or private, used the same denomination of “committee” is an indication that such mobilization was elite-based and aimed at a quick institutionalization. Further debates occurred within and outside CPMHE around the date to be chosen for the official national commemoration of slavery and its end: once again a cleavage formed between the proponents of a version of the history of slavery privileging the laudable governmental decision to put an end to slavery and those putting forth the glory of slave revolts. It led to a further fragmentation of (mostly Antillean) political actors mobilized on this theme with the creation of the *Coordination Nationale des Associations et Personnalités Antillaises et Réunionnaises* (National Coordination of Antillean and Reunion an Associations and Public Figures – CNAPAR). The mention in the name of associations along with public figures, as well as Reunion an, indicated that the group aimed at widening its scope.

A key element to these mobilizations is the place they give to the category “Black” in their discourses. Some Antillean mobilizations such

as the *Collective DOM* (DOM Collective named after the *Départements d’Outre-Mer*, Overseas Departments) insist on the specificity of the treatment of Antillean territories and populations and opt for a geographic instead of racialized definition of their constituency: actually, for them Antilleans are not Black but mixed-race or Creole. No mention of Africans is made since they, as migrants, are not concerned by the specific problematic of the Outre-Mer. Similarly, a vast ensemble of African associations and NGOs cater to specific constituencies, often on a national basis but which may deal with more general political issues, like the *Association Malienne des Expulsés* (Malian Association of the Expelled) which protests against the deportation of irregular migrants, often in collaboration with other associations such as the Tunisian *Citoyens des Deux Rives* (Citizens From Both Banks). African NGOs may either address aspects of migrants’ lives in France —such as cultural ones— or propose transnational mobilizations on African issues. For instance, the *Association Afrique Avenir* (Africa’s Future Association - AAA) puts forth a very general claim that it is “a space for exchanges and actions in favor of populations of African origin in France and in Europe”: yet it mainly focuses on issues related to HIV prevention. In this case again, no interest is given to the “Black” dimension of the mobilization in a French context: if Black people only are represented on the website, one may also notice that they are generally female, a choice which matches the focus on HIV prevention and family. The “Black” dimension is not an intrinsic quality of the mobilizations of people whose racial category is Black: if it is not a salient dimension of the mobilization —like in the case of AAA— or if political actors actively refute that a “Black” identity be attached to them —like in the case of Antillean Creoles—, the label shall not be used in the mobilization. Other categories closer to the identity construction of the participants may be preferred.

Black mobilizations incorporate in their ideologies the idea that race, and more specifically its growing ethnicization, creates the conditions for a growing parallelism in the experiences of Antillean and Africans — who together form the vast majority of French Black or Black residents. Therefore a first major angle of Black political discourses is

their focus on racism, since racists operate this very simplification and generalization of identity which ends up creating a “Black” identity. The *Conseil Représentatif des Associations Noires* (Representative Council of Black Associations – CRAN) is the first major organization claiming a Black identity in order to address issues of inequalities. Its name closely mimics the one of the major Jewish community civil society umbrella organization, the *Conseil Représentatif des Institutions Juives de France* (Representative Council of French Jewish Institutions - CRIF), which has played a key role in publicizing and defending the interests of French Jews since the 1950s, and the CRAN, like the CRIF, holds an annual dinner with civil society representatives, politicians and public figures. The CRAN was deemed to be a dangerously communitarian initiative by Republican opponents —when Malian, Tunisian, or Jewish initiatives were not—, yet, as Durpaire aptly remarks, the accusation of communitarianism is hardly suited for an initiative bringing together people actually belonging to different communities. As he notices (p.221), this posture actually entails that frictions between Antilleans and Africans be silenced. Far from advocating separatism from the French state or the majority society, the CRAN borrows much of the universalism characteristic of the dominant institutional discourse, yet it critiques its current application: no true universalism is possible if the French Republic is unable to treat all its citizens equally and to address its deep-rooted inequalities.

Racism, in the French context, is often addressed using a post-colonial frame put forth by such political organization as the *Parti des Indigènes de la République* (Party of the Republic’s Indigenous People – PIR), whose name directly refers to colonial categorizations and frame. Post-colonialism places the emphasis on the memory and commemoration of colonization and its end, but ties the common past to the present day by arguing that contemporary forms of exclusion, subalternity and racism actually reproduce colonial schemes which have been incorporated in institutions and have insufficiently been uprooted after the decolonization process. It also opens up the possibility to forge a common experience between all people victimized by post-colonial or neo-colonial policies and practices. Yet the specificity of Black experience is here missing (the PIR

is not a Black organization and for instance includes many Maghrebans). Framing Black experiences for political purposes has therefore proved to be a difficult process, even if Black political actors have managed it: forged in a shared history of colonization and/or slavery, it can however rely on this element only and political discourses expand to incorporate a theory of contemporary ethnic relations in France. In such process, they encounter the opposition of anti-multiculturalist Republicans, but also other minorities whom —such as the Jews— may be perceived both as a model for a successful challenge to universal, color-blind institutions and as competitors.

3. Agonistic democracy and the construction of « Blackness » as a political category

In this last part, we shall turn to the more theoretical discussion of how the concept of agonistic democracy may help us understand the current politicization of Black identities in both countries and explore the democratic potential of Black mobilizations.

3.1. Agonistic democracy and the centrality of conflict for the political

The work of Chantal Mouffe will enable us to re-think the situation of tension which is caused by the existence of cultural plurality, and more generally, of any collective identity, within democratic and republican Nation-States. In her book *En torno a lo político* (2007), the author explains what the thinking of the agonistic democracy's dimension consists in. According to Mouffe, to understand democracy in terms of agonism implies that one overcomes, on the one hand, the model of the unsolvable confrontation of the friend / foe equation as described by Schmitt (1932), who believes that a society driven by political liberalism is a society in which the individual is at the centre, and the fundamental referent, above any collectivity; in this context, any collective identity

is denied, which according to Schmitt unveils the limit of any rational consensus and the dead-end of politics. On the other hand, Mouffe does not believe in the relevance of a blind praise of the new deliberative liberal political paradigm (Habermas, Rawls, Arendt) which advocates the rational solution to every conflict (caused by individuals' antagonistic interests) through rational and reasonable dialogue, as if every conflict could unarguably be resolved and as if every society could be "pacified" thanks to it (Benasayag / Rey, 2007: 14-17).

According to the author, in both cases there will always be a non-impartial solution to conflicts: either through authority based on violence (real or symbolic) of the ones against the others (Schmitt), winners or losers, or through authority based on pervasive argumentation, the persuasion of the ones by the others; here again, the equation *us – them* ends up being favorable to the ones at the expense of the others.

Thus, Mouffe thinks it is important, to overcome this dead-end, to take into account an important aspect of the human being, which has been omitted both by *Schmitt's antagonism paradigm* and by the *deliberative liberal political paradigm*, namely "the collective identification", affects and passions. Thus, she suggests we transform the *enemy* into an *adversary* (who would encapsulate the collective identification) and to put the agonistic aspect back at the centre of democracy, using this forgotten aspect of the liberal political tradition. This way, she tells us that in her agonistic vision of politics (and indirectly the *agonistic democracy*), there are adversaries who confront themselves "within a democratic framework, but this framework is not perceived as something inalterable: it can potentially be redefined through hegemonic fight". Politics as agnosticism implies that one recognizes the contingency of "the hegemonic political and economic articulations which determine the specific configuration of a given society at a given time" (Mouffe 2007: 39-40).

Seemingly, according to the author, politics is necessarily linked to the actions of the hegemonic institutions, and in this sense, one must bear in mind the fact that we are frequently facing *politics as hegemony*. This point is very important as it expresses certain dimensions of social life, i. e. that the power's institutionalized practices —which imply separation,

distinction and exclusion— must not be eluded from theoretical debates (both in the right and left wing) on democracy today.

We believe that, since Mouffe, one can see that conflict understood as tension between adversaries (who in order not to end up confronting each other necessarily look for the physical, moral or symbolical elimination of their opponent) has to take place within a democracy which promotes the agonistic aspect of politics, and that its existence does not cancel the regulatory and social peace-making power which the deliberative paradigm advocates. It rather has to do with the building-up of an *us/them* that is compatible with democratic pluralism, which reminds us that democracy is not untouchable, given that it is not a completed project; this erroneous idea has ‘authorized’ the more optimistic analysts to say that we have reached the end of History in so much as we support a perfect model of politics. On the contrary, according to Mouffe, agonistic democracy must show us the ever perfectible aspect (or the permanent perfectibility) of democracy, and to re-think the stance of the left-wing today from that perspective, in order to bring a new dynamic to the left / right opposition in Europe and in Latin America.

Mouffe criticizes prominent theories of deliberative democracy (e.g. Rawls and Habermas) in order to show that they tend to exclude conflict from the public sphere and from the realm of politics. Therefore, dissent is acceptable to a certain level, but more profound disagreements—for instance those resting on matters seen as identity issues— cannot be negotiated within the boundaries of deliberative politics, because of this “fundamental tension between the logic of democracy and the logic of liberalism” (p.19). This debate cannot be closed, and therefore should be avoided.

3.2. Cultural diversity, the politicization of Black identity and hegemony

We think that the adversarial nature of the political theorized by Mouffe to understand the role of the left in a democratic context marked by the crumbling down of the Soviet system which made the hegemonic

advent of neoliberalism the only “reality” (Mouffe, 2007: 38) can be used to analyze the politicization of cultural and/or ethnic identities. For her, the “dimension of antagonism” in democracy stems from the “pluralism of values” (Mouffe 2005: 23). What we identify as objectivity in society is in fact the result of power relations. “This point of convergence — or rather mutual collapse— between objectivity and power is what we meant by ‘hegemony’” (ibid.). Power is here seen as “constituting political identities”: which in our case helps us study how Black identity is constituted through relations of power in both countries. Clearly, we cannot consider pre-formed Black identities which would in a second moment become politicized, but rather observe how the politicization of race relations in both countries enables Black identities to become political. Black identities emerge, as we have seen, on the ground of other identities which it strives to incorporate. “Politics aims at the creation of unity in a context of conflict and diversity: it is always concerned with the creation of an ‘us’ by the determination of a ‘them’” (2005: 25). Therefore politics has to do with the determination of boundaries and the definition of identities, described as different from and alien to one another. Within the perspective of agonistic pluralism, the “them” is not constituted of enemies but of adversaries whom we want to defeat but whose right to express themselves is not disputed.

Revalorizing conflict as a normal and positive aspect of political life means that cultural and ethnic plurality should not be treated as facts that is in a way in which a consensus would be assumed and treated as the dominant paradigm, thereby preempting the possibility for political debate. Similarly, adversaries to multicultural policies should not be silenced as erroneous or as the bearers of an endemic racism characteristic of the kind of euro centrism in favor during the colonization era. Silencing the Other in such debates on multiculturalism —for instance when he or she dares questioning affirmative action measures for instance— while assuming the position of the defenders of the subaltern means denying the Other’s existence as a legitimate political actor. “Victory” is here impossible if it means suppressing the Other: in a functioning democracy, proponents and opponents to multiculturalism must face the enduring

and necessary existence of their adversary, or face the possibility of seeing democratic *face-à-face* replaced with downright violent conflict.

This leads us to a critical re-examination of policies aimed at promoting Black subjects. Following Mouffe’s critique of Schmitt, replacing the friend/foe confrontation with a sacrosanct consensus is in fact not democratic: in our cases we saw that in Colombia it took the form of the official valorization of Afro-Colombianity, at the expense of addressing the complexity and multipositionality of the Black, while in France the traditional universal and color-blind anti-racism was increasingly mixed with policies aimed at the recognition of minorities through the problematic inclusion of their version of French history within the dominant discourse. While we do not make any claims regarding the intrinsic values of such important steps to tackle institutionalized forms of racism, we argue that these are hardly suited to acknowledge the agency of Black political actors. When, as we saw, mobilizations prepared and accompanied these turns of public policies, the official discourse tends to erase them and to treat new measures as evidence of society’s consensus around a progressive and benevolent state concerned with the fair treatment of the Black. Even when the problematic ethnicization of politics and of race categories themselves was addressed by Black political actors, the defense of the Black subject by progressive voices took the form of the denunciation of his/her invisibility, exclusion, subalternity, etc. Consequently, they denied the legitimacy of conflictive interactions within political debates on these questions, thereby silencing both the voices of the opponents to these policies and those of more radical Black actors putting forth other claims.

We argue that it is essential to open up a space for agonistic interaction within theoretical discourses and political debates on cultural diversity. Even if the creation of new policies and institutions defending and promoting Afro-descendants (in Colombia) or cultural diversity (in France) may be seen as a discursive victory of the subalterns and as a sign of their increasing political, social and symbolic recognition, in both countries we identify a systematic negation of actual or potential conflicts deriving from ethnic and cultural pluralism – either because of

a competition for scarce resources or because of the incompatibility of existing values. Therefore, striving at incorporating the historical Others into a larger but still hegemonic Us appears to be a dead end: the discourse on the need for a better recognition of Black people masks the fact that recognition, as an ideological tool, may be used in order to silence dissent and promote adhesion to conformity (Honneth 2006: 245-246), thereby reinforcing hegemony.

Conclusion

We think that the claims for *Afrolatinity*, *Afrcolombianity*, *Afrocarthagenity* (in Colombia), *Negrology* or the fight against *Negrophobia* (in France) fall into what could be called an intrinsic contradiction of racialized identity claims, in the sense that, far from escaping the conservative and binary vision of the *oppressed* – *oppressor* relationship, it reproduces this scheme of representation of relationships of domination that it intended to break. In spite of a shift in the discourse from the philogenesis of whiteness to a philogenesis of blackness, seen in its positive side under the concepts of “Afro” (Colombia) and “diversity” (France), once again both elements of the equation (White, Black) need each other to keep existing (there is no White without a Black and vice versa, there is no Negro/”Afro” freed from domination without a dominating White).

With this “gesture”, are we not participating in the perpetual return of the *oppressed* – *oppressor* equation? As if, by a strange Manichaeism, our spirit of solidarity would make us lose sight of the fact that the oppressed can negotiate with his oppressor or that he can, at the same time, be the oppressor of another oppressed. It creates an endless spiral of the logics of expansion of oppression through macropowers. For instance, in Colombia, in the XIXth century, a black elite emerged that was involved in the new government systems led by White *Criollos* (Helg, 2000), and the XXth century offers many cases of negotiations between oppressors and oppressed – a good example is given by the patronage networks established by political parties (Agudelo, 2005; Restrepo, 2005).

A similar situation occurs in France where the Blacks from the Antilles islands, historically victims of a colonial history, have been “favoured” by the system of negotiation with the white government of the metropole in some cases such as annual leave schemes in public service, compared to other sectors of the national population (including people with North African or Sub-Saharan origins).

If racialized identity claims contain an intrinsic contradiction, it has not prevented them to be increasingly placed at the centre of political debates in both countries. Black identities are shaped and mobilized to reinforce institutions through public policies aiming at addressing issues to which they are connected; yet designing new policies aimed at commemorating Black history or at a better redistribution not only preempts the possibility for more radical demands, they also contribute to tame the Black political subject they emphatically contribute to create by incorporating certain Black public intellectuals and politicians in institutions while rejecting the others as extremists and racists. Of course this does not prevent such political options for existing as the increasing publicization of racialized ideology opens a promising field for them: for instance, we argue that the choice made by French Black supremacist Kemi Seba to launch his Nation of Islam-inspired movement with an anti-Semitic direct action is a good example of such trend.

Certain key questions remain therefore open: how does the politicization of identity and the ethnicization of race affect the possibility for peaceful coexistence between communities? The existence of an “Afro-ideology” shaping public policies in Colombia and the enduring universalist claim of French institutions contribute to denying to conflict its status as a nodal aspect of the political. This fake suppression of conflict via the institutionalization of ethnicized identities does not lead to the expected social pacification and preempts the possibility for democratic debate on these themes, and identities are captured in the reproduction of the political sphere.

Bibliography

- Abad Faciolince, Héctor. (2011). "Raza y política", en: *Semana*. Recuperado el 21-03-2011, de: http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=95003
- Adame Ba Konaré. (2009). *Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du président Sarkozy*. Paris: Editions La Découverte.
- Agudelo, Carlos (2005) Multiculturalismo en Colombia: política, inclusión y exclusión de poblaciones negras, Medellín: Carreta editores.
- Amor, M. (2011). *No es suficientemente negra*. El Universal. Recuperado el 04-02 de: <http://www.eluniversal.com.co/columna/negreada-o-blanqueada>
- André Julien Mbem. (2008). *Nicolas Sarkozy à Dakar. Débats et enjeux autour d'un discours*. Paris : L'Harmattan.
- Beauzamy Brigitte and Marie-Cécile Naves. (2006). «Förortsupplöppen i Frankrike hösten 2005: Mediebevakning och tolkningskillnader» (« Urban riots in France during the fall 2005: media coverage and quarrels of interpretation) in Masoud Kamali (dir.), in *Den segregerande integrationen*. Stockholm: Fritzes. p.125-150.
- Beauzamy Brigitte and Naves Marie-Cécile (2010) « 'Mirror effects' and Trivialization of Radical Right Discourses in the French Media Today. The National Front and the Media since the 1980s », in Fabian Virchow (dir.), *Media and the Far Right in Contemporary Europe: Theoretical Considerations and Case Studies*. Londres: Routledge, p.72-83.
- Benasayag M. & del Rey A (2007) *Eloge du conflit*. Paris: La découverte, pp: 14-17.
- Bourdieu Pierre and Jean-Claude Passeron. (1970). *La reproduction, Eléments d'une théorie du système d'enseignement*. Paris : Minuit.
- Cunin, Elisabeth (2003), *Identidades a flor de piel*. Bogotá: Arfo.
- Carvalho, José Jorge (2005) *Las culturas afro-latinamericanas en Iberoamérica: lo negociable y lo innegociable*, Bogotá: Colecciónsincondición.

- Diop Boubacar-Boris, François-Xavier Vershave, Odile Tobner-Biyidi. 2005. *Nérophobie*. Paris: Les Arènes.
- François Durpaire. (2006). *France blanche, Colère noire*. Paris: Odile Jacob.
- Gaston Kelman. (2003). *Je suis noir et je n'aime pas le manioc*. Paris: Max Milo Editions
- Gros, Christian. (2000). *Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad*. Bogotá: Arfo.
- Greso, Castelblanco. (2007). *La población afrodescendiente y su referencia como sujeto en el desarrollo normativo de Colombia. Punto de partida para definir niveles de Reconocimiento y Reptación*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Honneth, Axel. (2006). *La société du mépris: vers une nouvelle théorie critique*. Paris: La découverte.
- Hoffmann Odile (2000) “La movilización identitaria y el curso de la memoria (Nariño pacífico colombiano)”, in: *Memorias hegemónicas, memorias disidentes*, C. Genecco/ M. Zambrano (eds.), Bogotá: ICAN-Universidad del Cauca, pp. 97-120.
- Helg Aline. (2000). “Raíces de la invisibilidad del afro-caribe en la imagen de la nación colombiana: independencia y sociedad 1800-1821”, in: *Museo memoria y nación*, G. Sánchez/M.E. Wills (comps.), Bogotá: Arco, pp. 219 251
- Hoffmann Odile. (2001). “Del territorio a la ciudad: las expresiones de identidad negra en Colombia a principios del siglo XXI” 1-15, in: B. Nates (comp.), *Territorio y cultura. Territorios de conflicto y cambio sociocultural*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Jean-Pierre Chrétien (dir.) (2008) *L'Afrique de Sarkozy. Un déni d'histoire*. Paris: Karthala.
- Lagrange Hugues. (2010). *Le déni des cultures*. Paris: Seuil.
- López-Hernández, M. (2011). “La Acción afirmativa negada”, en: *El Tiempo*. Recuperado el 01-04 de: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTIC>
- Mosquera M, Juan de Dios. *La etnoeducación y los estudios afrocolombianos en el sistema escolar*. [Digital versión] <http://www.banrepcultural.org/blaaavirtual/sociologia/cimarron/cimarron1.htm>

- Mouffe Chantal. (2005). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- (2007) *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Montes, Angélica. (2006). « Identité et historiographie: le cas des noirs en Colombie », in *Revue Recherche* Munera Alfonso (1998) *El Fracaso de la Nación*, Bogotá: Banco de la República, Ancora Editores.
- Haïtiano-Antillaise. Paris : L'Harmattan.
- Montes Angélica (2010). «Ethnies multiples et nation unique : le cas colombien», in *Revista Criterios*, vol. 2 N°1. Bogotá: Universidad de San Buenaventura.
- Noiriel Gérard (1988), *Le Creuset français. Histoire de l'immigration*, Paris, Seuil.
- (1992). *Population, immigration et identité nationale*. Paris: Hachette.
- Restrepo Eduardo. (2005). *Políticas de las teorías y dilemas de los estudios de las Colombias negras*. Bogotá: Universidad del Cauca.
- Wader, Peter. (1993). *Gente Negra, nación mestiza. Dinámica de las identidades raciales en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- 86 Wiewiorka Michel. (Ed.) (1996) *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*. Paris : La Découverte.
- Wiewiorka Michel (1992) *La France raciste*. Paris, Seuil.
- Zizek, Slavoj (2003) *Ideología: un mapa de la cuestión*. España: Fondo de Cultura Económica.

Ideología y crítica de la ideología en el pensamiento de Ernesto Laclau

Ideology and the critique of ideology in Ernesto Laclau's thinking

Recibido: 20 de octubre de 2015 Aprobado: 17 de diciembre de 2015

MANUEL ANDRÉS PEREIRA*

3

* Doctorando en la Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, CONICET.
E- mail: apg1658@hotmail.com

Resumen

En el marxismo clásico, la noción de ideología ha sido pensada en términos de falsa conciencia, falsa representación o distorsión. Esta forma de concebir la especificidad de dicho concepto se apoyaba en el supuesto de que algo verdadero, no distorsionado, algo extra ideológico, se encuentra al alcance humano. Desde la perspectiva de Ernesto Laclau, se han cuestionado los supuestos esencialistas que sirvieron de fundamento al enfoque clásico sobre la ideología; sin embargo, estas observaciones no presuponen el abandono del concepto en cuestión ni mucho menos la abolición de una crítica de la ideología, sino más bien su reformulación sobre la base de presupuestos diferentes que dejan entrever las marcas del pensamiento post-estructuralista. En este trabajo nos proponemos describir esta nueva forma de conceptualizar la crítica de la ideología, y al mismo tiempo analizar los presupuestos ontológicos que están en la base del mencionado enfoque.

Palabras Clave: Ideología, Crítica de la ideología, Posmarxismo.

Abstract

In the branch of classical Marxism, the notion of ideology has been understood in terms of false consciousness, misrepresentation or distortion. This way of interpreting the specificity of ideology is based on the assumption that something is true or undistorted. In other words, the understanding of ideology has been inscribed in the realm of the extra ideological, and, thus, within human reach. Ernesto Laclau's perspective has questioned the essentialist assumptions that formed the basis for the classic approach to ideology. However, his interrogation of ideology does not imply the abandonment of the concept in question, let alone the abolition of a critique of ideology. Rather, its reformulation based on different presuppositions reveals the marks of post-structuralist thought. Drawing from Laclau's critique, in this article I analyze this new way of conceptualizing the deconstructions of ideology while investigating the ontological assumptions that are the basis of that approach.

Keywords: Ideology – Critique of Ideology - Post Marxism.



Palabras iniciales¹

¿Qué es la ideología? Como muchas palabras de nuestro vocabulario, ya sea en su uso cotidiano o más vinculado al ámbito de la teoría política, ésta no tiene una definición inequívoca, es decir, se trata de un término que puede implicar significaciones incompatibles e inclusive antagónicas. En su libro *Ideología, una introducción*, Terry Eagleton (1997) menciona al menos dieciséis significados diferentes de la palabra ideología, para dar cuenta de cuán difícil puede ser proponer una única definición que al mismo tiempo agote todos los sentidos y no sea contradictoria. Sin embargo, aquí no nos planteamos responder la pregunta sobre el *qué* sino sobre el *cómo*, es decir, no intentaremos buscar *la* definición de ideología. Por el contrario, trataremos de mostrar cómo ha sido utilizada en la obra de Ernesto Laclau, señalando sus antecedentes, presupuestos y consecuencias teóricas, así como también sus fortalezas y debilidades.

La manera en que el pensador argentino formula su noción de ideología, nos llevará a tener en cuenta su diálogo con otros autores, escuelas o tradiciones de pensamiento que se convierten en insumos imprescindibles a la hora de construir este concepto. Como se podrá ver en el transcurso del artículo, haremos algunas menciones con relación a estas vertientes teóricas, con el objetivo de trazar un mapa descriptivo que permita ubicarnos en una discusión más amplia sobre el posfundacionalismo. No obstante, a lo largo del texto dedicaremos especial atención a la lectura que realiza Laclau del trabajo de Althusser, pues sostenemos que esa operación permite la rehabilitación del concepto de ideología y la vigencia de su crítica en el posmarxismo. Asimismo nos interrogaremos si algunos aspectos del trabajo de Laclau pueden ser objeto de las críticas que él mismo realiza al pensador francés.

En la primera parte de este trabajo, titulada “La imposibilidad de la sociedad”, desarrollaremos algunos conceptos centrales para comprender

¹ Quiero agradecer a Hugo Córdova Quero por la ayuda brindada para la realización y presentación de este artículo. También a los evaluadores anónimos cuyos comentarios me permitieron ampliar y profundizar en las ideas presentadas. Los errores o desaciertos son de mi exclusiva responsabilidad.

la caja de herramientas teóricas laclaunianas —otorgaremos especial relevancia a su trabajo en coautoría con Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista* (2004). En la segunda parte, denominada “La ideología como intento de cierre”, haremos una descripción de la noción de ideología en la obra de Laclau, a partir de un texto fundamental titulado *Misticismo, retórica y política* (2002). Por último, en el apartado cuyo título es “Althusser a través de Laclau”, reflexionaremos sobre el modo en que el pensador argentino aborda la obra de Althusser y plantearemos algunos interrogantes sobre las fortalezas y debilidades implicadas en la interpretación posmarxista.

1. La imposibilidad de la sociedad

A continuación expondremos algunos conceptos fundamentales que nos ayudarán a comprender la noción de ideología construida por Laclau. En pos de cumplir este objetivo, retomaremos los escritos que se iniciaron con *Hegemonía y estrategia socialista*, ya que en ellos se puede observar el planteamiento de una teoría política no esencialista o posfundacional. Básicamente desarrollaremos la noción de discurso y las implicancias más importantes de esta noción en el pensamiento laclauniano, por lo cual nos detendremos en el conjunto de ideas a través de las que el autor plantea la imposibilidad de concebir la sociedad como un espacio totalmente suturado. A lo largo del apartado también indicaremos la relevancia que adquiere, para el pensamiento de Laclau, el concepto de sobredeterminación que Althusser adoptó del psicoanálisis y luego adaptó para enriquecer la teoría marxista.

Una de las ideas más destacadas en la teoría del pensador argentino es que no es posible construir un conocimiento o teorizar sobre algo que podríamos llamar “sociedad”. Podríamos entonces afirmar que la “sociedad” no existe y que no puede ser explicada a través de un principio de interpretación que la define en sus características esenciales, necesarias y suficientes. De acuerdo con Laclau y Mouffe, “no existe un espacio suturado que podamos concebir como una ‘sociedad’, ya que lo social carecería de esencia” (Laclau y Mouffe 2004:132). Este enunciado,

leído en el contexto teórico que lo acompaña, implica una afirmación de una lectura no esencialista de lo social que pone en cuestión toda teoría que pretenda explicar la constitución de una “sociedad” a partir de un principio unitario y teleológico como podría ser cierto economicismo marxista.

Para construir esta idea de la “imposibilidad de la sociedad” como totalidad, el pensador argentino retoma el concepto de sobredeterminación² adoptado y reformulado por Althusser, sin embargo al utilizarlo señala algunas potencialidades y contradicciones que encuentra en el armazón teórico del filósofo francés. De acuerdo con Laclau y Mouffe, este desarrollo habilita la apertura a un campo de explicación de lo social que excede las interpretaciones causales y mecánicas, pues el carácter sobredeterminado “de las relaciones sociales implica, por tanto, que éstas carecen de una literalidad última que las reduciría a momentos necesarios de una ley inmanente” (Laclau y Mouffe 2004: 134). Sin embargo, según los autores, el concepto de sobredeterminación y sus implicancias deconstructivas se vieron anuladas debido a que convivieron en la obra althusseriana con la idea de determinación económica, en última instancia, elemento que desgarraba la complejidad de la sobredeterminación:

Si la economía es un objeto que puede determinar en última instancia a todo tipo de sociedad, esto significa que, al menos en lo que refiere a esa instancia, nos enfrentamos como una determinación simple y no con una sobredeterminación. Y si la sociedad tiene una última instancia que determina sus leyes de movimiento, se sigue que las relaciones entre las instancias sobredeterminadas y la última instancia que opera según una determinación simple y unidireccional deben ser concebidas en términos de esta última. De lo cual puede deducirse que el campo de la sobredeterminación es sumamente limitado: es el campo de la variación contingente frente a la determinación esencial. Y si la sociedad tiene una determinación esencial y última, la diferencia no es constitutiva y lo social se unifica en el espacio suturado del paradigma racionalista (Laclau y Mouffe 2004: 136, el subrayado es nuestro).

² Para profundizar más sobre el concepto de sobredeterminación se puede ver Althusser 1976, en particular el capítulo denominado “Contradicción y Sobredeterminación”; también los artículos de Daín (2010; 2011) y las compilaciones de Caletti (2011) y Caletti y Romé (2011).

De este modo, para Laclau y Mouffe vuelve a reproducirse el dualismo que desde finales del siglo XIX se puede observar en el campo de la discursividad marxista, lo que produce el bloqueo de un concepto de lo social como articulación contingente. Para decirlo con otras palabras, si la sobredeterminación podía implicar una formación compleja que rompiera con la metáfora arquitectónica (infraestructura-superestructura), la determinación de la economía en última instancia volvía a dibujar el edificio sobre sus cimientos (Laclau y Mouffe 2004).

A la interpretación laclauiana podría oponerse la afirmación de Althusser según la cual “ni en el primer instante ni en el último, suena jamás la hora solitaria de la ‘última instancia’” (Althusser 1976: 92). Sin embargo, De Ípola (2007) ha señalado, a través de un recorrido por la obra de Althusser que recobra textos aún inéditos, algunos momentos en los que el pensador francés se aproxima a comprensiones más deterministas o más contingentes de lo social. De este modo, la lectura de Laclau parece retomar algunas ideas apenas esbozadas y a veces contradictorias en el pensamiento del filósofo francés y profundizarlas en un sendero que marca trazos más delimitados y disuelve algunas de sus contradicciones.

92

Al reformular y ampliar las ideas de Althusser, Laclau construye su armazón teórico mediante nociones que le permiten una lectura de lo social como algo complejo y no determinado en última instancia. De esta manera, si la sociedad es un objeto imposible, que no puede ser explicado por un principio o ley universal, la noción de discurso debe ser adecuada con este tipo de presupuesto. Para el pensador argentino la idea de discurso no se limita a una dimensión simbólica en las prácticas sociales, sino que de un modo radical entiende el discurso como algo co-extensivo de lo social (Panizza 2002). Dicho de otra forma, se utiliza la noción de discurso “para subrayar el hecho de que toda configuración social es una configuración significativa” (Laclau y Mouffe 2000: 114). Con relación a este aspecto Marchart (2009) ha indicado que el análisis político del discurso puede ser comprendido como una ontología política del lenguaje.

La noción de discurso laclauiana, coherente con los postulados de una sociedad imposible, se aproxima a la idea de formaciones discursivas sostenida por Foucault, aunque no es exactamente igual. En primer lugar,

Laclau asegura que la coherencia de una formación discursiva se aproxima a la noción de “regularidad en la dispersión” como la entiende Foucault³, pero conformada al modo de un conjunto de posiciones diferenciales no son “la expresión de ningún principio subyacente exterior a sí mismo — no es susceptible, por ejemplo, ni de una lectura hermenéutica ni de una combinatoria estructuralista—, pero constituye una configuración, que en ciertos contextos de exterioridad puede ser *significada* como totalidad” (Laclau y Mouffe 2004: 143). Para decirlo de otro modo, toda formación discursiva es constitutivamente abierta, nunca suturada.

En segundo lugar, y en conexión con lo dicho en el párrafo anterior, el análisis político del discurso no concibe la distinción entre prácticas discursivas y no discursivas. Esta afirmación implica, en primer término, que todo objeto se constituye como objeto de discurso: esto quiere decir, sencillamente, que no hay nada que pueda conformarse como objeto por fuera del lenguaje, lo cual no niega la existencia de una “realidad” por fuera del pensamiento. Tal como lo explican Laclau y Mouffe, el carácter discursivo de un objeto no implica en absoluto poner su existencia en cuestión: así, por ejemplo “el hecho de que una pelota de fútbol sólo es tal en la medida en que está integrada a un sistema de reglas socialmente construidas, no significa que ella deja de existir como objeto físico” (Laclau y Mouffe 2000: 115). En segundo término, quiere decir que la distinción “entre los que usualmente se denominan aspectos lingüísticos y prácticos (de acción) de una práctica social, o bien son distinciones incorrectas, o bien deben tener lugar como diferenciaciones internas a la producción social del sentido” (Laclau y Mouffe 2004: 145): aquí Laclau y Mouffe, siguiendo a Wittgenstein, ponen de manifiesto que las acciones y el lenguaje están mutuamente entrelazadas.

En buena medida la obra de Laclau debe mucho al pensamiento saussuriano, pues la concepción relacional del lenguaje se convierte en una pieza clave dentro de la teoría política. No obstante, la visión laclauiana asume una perspectiva del lenguaje que se diferencia del

³ En un trabajo anterior (Pereira 2015), hemos desarrollado una comparación que muestra los diferentes modos en que Foucault y Laclau desarrollan sus concepciones de poder como “analítica del poder” y como “ontología política del lenguaje” respectivamente.

estructuralismo al que considera como otra forma de esencialismo. Desde esta perspectiva se afirma la existencia de un campo de la discursividad, de imposible sutura, que se produce como resultado de una falla en la estructura misma que lo conforma:

Quando el modelo lingüístico fue importado al campo general de las ciencias humanas, fue este efecto de sistematicidad el que predominó, y de tal modo el estructuralismo se constituyó como una nueva forma de esencialismo: como la búsqueda de las estructuras subyacentes que constituyen la ley inmanente de toda posible variación. La crítica al estructuralismo se llevó a cabo en ruptura con esta concepción del espacio estructural como espacio plenamente constituido; pero como al mismo tiempo se rechazó todo retorno a una concepción de unidades cuya delimitación estaría dada, al modo de una nomenclatura, por su referencia a un objeto, la concepción resultante fue la de un espacio relacional que no logra, sin embargo, llegar a constituirse como tal, de un campo dominado por el deseo de una estructura que está siempre finalmente ausente. (Laclau y Mouffe 2004:153)

En conexión a lo que nos venimos refiriendo, Laclau pone de otro modo, en términos de la crítica al estructuralismo, la imposibilidad de una determinación absoluta como de una indeterminación absoluta. Así podemos comprender que existe siempre, al mismo tiempo, un exceso de sentido y un deseo por limitarlo, o en otras palabras, nos encontramos con una imposibilidad lógica de construir un sistema cerrado y la necesidad de un cierre (Laclau 2004).

Como corolario de esta totalidad imposible que es la sociedad, el pensador argentino introduce una noción de sujeto a partir de dos problemas: “el carácter discursivo o pre discursivo del sujeto, y aquel relativo al tipo de relación existente entre las distintas posiciones de sujeto” (Laclau y Mouffe 2004: 155). Con respecto al primer problema, Laclau y Mouffe afirman que ha sido puesto de relieve con mayor énfasis con base a tres formas:

[...] la crítica a una concepción del sujeto que hace de él un agente racional y transparente a sí mismo; la crítica de la supuesta unidad homogeneidad

entre el conjunto de sus posiciones, y la crítica a la concepción que ve en él el origen y fundamento de las relaciones sociales (el problema de la constitutividad en sentido estricto). (Laclau y Mouffe 2004:155)

Con relación al segundo problema, los autores afirman que si bien con la noción de posiciones de sujetos deja en claro que los mismos no son el origen de las relaciones sociales, esto nada dice acerca de los vínculos entre las distintas posiciones de sujetos. La respuesta a esta ausencia es que las posiciones de sujeto no representan el remplazo de un esencialismo de la totalidad por un esencialismo de los elementos, es decir no se pasa de la dispersión de las posiciones de sujetos a una separación de las mismas, por el contrario sostienen que existe una relación de sobredeterminación entre ellas:

Por esa misma falta de sutura última es por lo que tampoco la dispersión de las posiciones de sujeto constituye una solución: por el mismo hecho de que ninguna de ellas logra consolidarse finalmente como posición separada, hay un juego de sobredeterminación entre las mismas que reintroduce el horizonte de una totalidad imposible. (Laclau y Mouffe 2004: 164)

A posteriori de definir su noción de sujeto⁴, Laclau introduce su noción de antagonismo y de objetividad al preguntarse cuál es la

⁴ Esta noción de sujeto, entendida como posiciones de sujeto, será blanco de una crítica nutrida del psicoanálisis lacaniano por parte de Slavoj Žižek. Esta afirmará que la interpelación ideológica no supone un fracaso, en tanto el Otro me impide ser “yo” mismo, sino que este fracaso estará ya en la propia interpelación. Veamos que dice el autor esloveno: “En la medida en que me reconozco a mi mismo en una interpelación ideológica, como un ‘proletario’, estoy comprometido en la realidad social, luchando contra el ‘capitalista’ que me impide realizar mi pleno potencial humano, que bloquea mi pleno desarrollo. ¿Dónde está aquí la ilusión ideológica propia de la posición de sujeto? Ella residen precisamente en el hecho de que es el ‘capitalista’ este enemigo externo, el que impide consumir mi identidad conmigo mismo: la ilusión consiste en suponer que después de la aniquilación final del enemigo antagónico, yo habré abolido de una vez por todas el antagonismo sexual: la lucha feminista contra la opresión patriarcal, machista, es necesariamente acompañada por la ilusión de que más tarde, cuando la opresión patriarcal sea abolida, las mujeres habrán alcanzado la plena identidad consigo mismas, realizando su potencial humano, etcétera”. (Žižek 2000: 259). Para Žižek no es el enemigo externo el que bloquea la propia identidad, no es ese Otro el que me impide ser totalmente yo mismo: ese otro es, nada más y nada menos, una proyección de esta imposibilidad ya presupuesta en la falta estructural.

experiencia que pone de manifiesto “la imposibilidad final de toda diferencia estable y, por tanto, de toda objetividad”: su respuesta es que la “experiencia del límite de toda objetividad tiene una forma de presencia discursiva precisa, y que ésta es el antagonismo” (Laclau y Mouffe 2004: 164). La noción de antagonismo como la explica el autor, no es asimilable a los conceptos de “oposición real” y “contradicción”, pues ambos tienen una característica común que los separa del antagonismo:

Hay algo, en efecto que los dos comparten, y es que ambos son *relaciones objetivas* —entre objetos conceptuales en el segundo caso y objetos reales en el primero—. Pero en ambos casos, es algo que los objetos *ya son* lo que hace inteligible la relación. Es decir, que en los dos casos se trata de identidades plenas (...) Pero en el caso del antagonismo nos encontramos con una situación diferente: la presencia del Otro me impide ser totalmente yo mismo. La relación no surge de identidades plenas, sino de la imposibilidad de constitución de las mismas. (Laclau y Mouffe 2004:168)

96

En pocas palabras, el antagonismo es el nombre que lleva la imposibilidad de la sociedad como totalidad y por lo tanto de identidades plenas dentro de la misma, pues la estructura de lo social se ve finalmente bloqueada como todo intento por construir identidades estables. El límite de todo objeto, también del objeto sociedad, no puede ser aprehendido por el lenguaje “en la medida en que el lenguaje sólo existe como intento de fijar aquello que el antagonismo subvierte” (Laclau y Mouffe, 2004:169). Por último, digamos que el antagonismo no funciona como una división entre fronteras, como algo que está más allá de la sociedad, sino que por el contrario, él trabaja desde su interior impidiendo que la misma logre constituirse como tal.

De acuerdo con Aboy Carlés (2001), la concepción de sujeto aquí expuesta, perteneciente al libro *Hegemonía y estrategia socialista*, fue cambiando progresivamente tal como se da cuenta en los textos publicados en *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. En esta transición Laclau pasó de concebir el sujeto como posiciones de sujeto, a entenderlo como la distancia entre una estructura indecible y

la decisión (Laclau 2000). Por el momento dejaremos esta cuestión aquí y volveremos al puente —el de la ideología— que conecta la obra de Laclau en casi toda su extensión, a saber, desde la imposible sutura de lo social hasta la dislocación entendida como una falla que opera desde siempre en toda estructura. Estas nociones, que cuestionan la posibilidad de una sociedad reconciliada consigo misma o de una estructura autosuficiente que no depende de ningún exterior para constituirse como tal, son las que a nuestro entender posibilitan una reformulación de la crítica de la ideología.⁵

2. La ideología como intento de cierre

Luego de haber desarrollado la visión no esencialista y posfundacional que se plasma en la obra de Ernesto Laclau a partir del trabajo conjunto con Chantal Mouffe, nos centraremos en el modo en que el autor construye su noción de ideología sobre los presupuestos que fundamentan su perspectiva. Para ello, abordaremos la reconstrucción de este concepto a partir de su crítica al marxismo clásico que entendió la ideología como falsa conciencia y resaltó la existencia de un ámbito científico extra-ideológico. Por otro parte, explicaremos cómo se conecta la noción de ideología con su concepción acerca de la imposibilidad de lo social.

Para Laclau, el enfoque del marxismo clásico de la ideología se basa en la posibilidad de que la realidad hable sin mediaciones discursivas (Laclau 2002). El supuesto de esta visión implica la existencia de un fundamento extra-discursivo desde el que un observador —posicionado en un nivel metalingüístico— puede mirar la esencia de la realidad sin

⁵ Es interesante destacar que existe una diferencia entre antagonismo y dislocación tal como se plantea en cada uno de los textos citados: “Mientras que en *Hegemonía y estrategia socialista* Laclau y Mouffe (2004) habían subrayado el papel constitutivo del antagonismo, en *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* Laclau (2000) revisó esta posición en un sentido que desarrollaría con mayor detalle en sus posteriores textos. Laclau pasó a considerar que la dislocación (la falla estructural) es más primaria, mientras que el antagonismo sería ya una respuesta discursiva a la dislocación. El carácter constitutivo del antagonismo quedaría así entre paréntesis: este supondría ya una lectura de la dislocación, un intento de cierre de la estructura dislocada”. (Aboy Carlés 2001: 53)

ningún tipo de distorsión o mediación. En contraposición a esta visión, la teoría del discurso laclauiana deja en claro que no hay una realidad que pueda ser aprehendida en su propia esencia, sino que siempre se encuentra mediada por el lenguaje.

En otras palabras, de acuerdo con Laclau, en el marxismo clásico habría un punto epistemológico privilegiado a la hora de observar los fenómenos sociales. Este lugar por fuera de la ideología implicaría la posibilidad de lograr una explicación suturada de lo social que en la mencionada línea teórica sería la determinación económica en última instancia. En este sentido, la explicación de lo social en el plano científico —a través de un determinismo económico— supondría para Laclau el cierre o sutura de lo social, algo que él mismo intenta dismantelar con su análisis político del discurso. Al respecto creemos que este pasaje de *Hegemonía y estrategia socialista* resulta ilustrador:

Si la sociedad no es suturada por ninguna lógica unitaria y *positiva*, tampoco nuestro conocimiento de ella puede suministrar esa lógica. Un enfoque “científico” que intentara determinar la “esencia” de lo social sería, en realidad, la primera de las utopías.⁶ (Laclau y Mouffe 2004: 187)

Si bien en el mencionado libro Laclau y Mouffe dirigen sus críticas, especialmente contra el marxismo clásico, podemos pensar que cualquier otro enfoque que intentase determinar la esencia de lo social sería blanco de esta teoría posfundacional. Lo primero que deja en claro Laclau es que la crítica de la ideología no puede descansar sobre un fundamento extra-discursivo, por el contrario todo comienza con la “negación de un tal nivel metalingüístico, con el mostrar que los movimientos retóricos-discursivos de un texto son irreductibles y que en consecuencia, no hay un fundamento extra-discursivo a partir del cual una crítica de la ideología podría iniciarse”. (Laclau 2002: 3)

⁶ Una vez que desarrollemos por completo este apartado, se podrá ver, sin necesidad de explicaciones ulteriores, cómo la palabra utopía en esta cita puede ser reemplazada sin mayores inconvenientes por la palabra ideología.

Este punto de partida le plantea al autor dos posibles caminos para continuar: uno erróneo y otro que abre las posibilidades a una nueva crítica de la ideología. El primero de los caminos, dice Laclau, puede conducir a un “nuevo positivismo y objetivismo”, puesto que abandona completamente la noción de “distorsión” y proclama por lo tanto la existencia de discursos inconmensurables, transfiriendo la “noción de una positividad plena del fundamento extra-discursivo a la pluralidad del campo discursivo” (Laclau 2002: 13). En ambos casos, es decir, en el supuesto de un enfoque científico omnicompreensivo de lo social o en la existencia de discursos inconmensurables, permanece un reducto esencialista que Laclau no está dispuesto a aceptar.

El segundo de los senderos, es decir el correcto, mantiene la crítica respecto a la posibilidad de acceso a un nivel metalingüístico al mismo tiempo que no abandona la noción de “distorsión”. Por un lado, evita la posibilidad de pensar un punto de vista extra-discursivo, que sería la ilusión ideológica por excelencia, y por otro, la noción de “distorsión no es abandonada sino que pasa a ser la herramienta central en el desmantelamiento de toda operación metalingüística” (Laclau 2002: 14). Esta reformulación debería escapar de los problemas ya señalados respecto a las perspectivas esencialistas y confirmar la vigencia de una nueva crítica ideológica.

Para lograr su objetivo, Laclau repasa algunas cuestiones fundamentales respecto a las implicancias que tiene utilizar la noción de distorsión. Dos características son inherentes al mencionado concepto; a saber, que “un sentido primario se presente como algo diferente de lo que es [y] que la operación distorsiva —no solamente sus resultados— tiene que ser de algún modo visible” (Laclau 2002: 17). Reconociendo la necesidad de ambas características de la noción de distorsión, el autor argentino agrega que va a entender a la misma como constitutiva. Aunque una distorsión constitutiva pueda parecer una *contradictio in adjecto*, Laclau explica de la siguiente manera que no lo es:

[...] estamos a la vez postulando un sentido originario (porque esto es requerido por toda distorsión) y negándolo (porque la distorsión es

constitutiva). En tal caso, la única posibilidad lógica de mantener a la vez estas dos dimensiones aparentemente antinómicas es si el sentido original es ilusorio y la operación distorsiva consiste precisamente en crear esa ilusión —es decir, en proyectar en algo que esencialmente dividido la ilusión de una plenitud y auto-transparencia que están ausentes—. (Laclau 2002: 17).

Pero cómo se crea la ilusión —la utopía o la ideología— a la que se hace referencia en la cita: esto se logra a través de un proceso de encarnación/deformación que permite a una demanda particular encarnar el cierre de lo social, al menos temporalmente. Por otro lado, se vuelve fundamental comprender que, si bien el cierre o la plenitud de la sociedad son imposibles, los intentos recurrentes por suturarla son necesarios “porque sin esa fijación de sentido no habría sentido en absoluto” (Laclau 2002: 19).

Cabe señalar otra cuestión respecto de la necesidad y al mismo tiempo de la imposibilidad de un cierre definitivo. Si el cierre no puede tener un contenido propio, debido a su misma imposibilidad, la ficción de la sutura es encarnada por un contenido particular cuyos efectos van más allá de su particularidad en la medida que funciona como la plenitud imposible de la sociedad, pues el contenido particular encarna algo más y diferente de sí mismo a través de una operación metonímica. Precisamente este proceso de encarnación deja una huella que permite hacer visible la operación distorsiva (Laclau 2002).

Para explicar el proceso de encarnación/deformación por el cual un contenido particular adquiere ribetes universales, Laclau expone una situación ejemplar: un país que propone la nacionalización de ciertas industrias como la solución a problemas económicos. Esta sería para el autor una forma técnica de administrar la economía, y sólo pasaría a ser ideológica cuando esta medida económica “comienza a encarnar algo más y diferente de sí misma —por ejemplo, la emancipación de la dominación extranjera, la eliminación del despilfarro capitalista (...) — En suma: la posibilidad de construir la comunidad como un todo coherente” (Laclau 2002: 20). Podemos agregar que esta lógica de encarnación/deformación, es posible gracias a la construcción de una cadena equivalencial entre los

distintos significantes flotantes articulados en torno a la nacionalización de la economía.⁷

De esta forma lo ideológico se vuelve algo imprescindible si tenemos en cuenta que todo sentido y toda significación son necesarios para establecer un cierto orden y no caer en la “psicosis”. Pero, es justamente esta sutura precaria, el momento en que el particular encarna un universal ausente, lo que produce una deformación o en otras palabras una distorsión. El asunto fundamental es que ningún discurso puede proveer un verdadero cierre de lo social, es decir, no puede encontrar un origen desde el cual la sociedad puede ser explicada como un todo coherente y racional. Aunque a lo largo de este apartado nos hemos centrado en el texto *Misticismo, retórica y política*, en un artículo un poco más reciente, Laclau (2006) sigue apostando por su crítica a la noción de ideología como falsa conciencia e insiste en la operación de cierre como lo “ideológico”. Así mantiene sus ideas planteadas en textos anteriores y reafirma que desde su perspectiva, la noción de ideología no tiene ninguna connotación peyorativa.

3. Althusser a través de Laclau

En las páginas precedentes hemos abordado la noción de ideología en la obra de Laclau que coincide con los desarrollos teóricos producidos a partir de la década del ochenta con la publicación de *Hegemonía y estrategia socialista*. La relevancia que concedimos a esta etapa no es arbitraria, pues se corresponde con el momento en que el autor sienta las bases de una teoría política no esencialista o posfundacional. La lectura

⁷ En este proceso interviene tanto la lógica de la diferencia como la lógica de la equivalencia. La primera implica que las demandas sociales no pueden ser sustituidas unas por otras definitivamente; y la segunda tiene como característica un efecto de producción de sentido en que las demandas comienzan a ser reemplazables unas con otras. Sin embargo la lógica de la diferencia nunca puede llegar a ser una lógica de la dispersión y la lógica de la equivalencia no puede eliminar la particularidad de todas las diferencias. Si una de estas dos opciones se cumpliera, estaríamos nuevamente ante la posibilidad de una sociedad reconciliada consigo misma (Laclau 2002). Es en esta tensión donde juega la ideología como un intento, finalmente imposible, de dotar con un cierre a lo social.

de Althusser durante este período se ve marcada por una reformulación de los conceptos de sobredeterminación e ideología a los que despoja de todo resquicio esencialista para amoldarlos al nuevo esquema. De hecho, para Daín (2010) la noción de sobredeterminación es la lógica, no esencialista y relacional, en la que se constituye la teoría política posfundacionalista

Sin embargo, una panorámica sobre el modo en que Laclau recupera el pensamiento de Althusser no estaría completa si no considerásemos el libro de Laclau (1978) *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, Fascismo y Populismo*. Hacia finales de la década del setenta, el autor argentino despliega algunos interrogantes alrededor de la teoría althusseriana de la ideología (De Ípola 1979). En su abordaje crítico a la interpretación de Poulantzas sobre el fascismo y en su lectura sobre el populismo, Laclau (1978) recuperaba el trabajo de Althusser y también le realizaba algunas críticas. Allí ya anunciaba que la consideración de la ideología como opuesta a la ciencia implicaba problemas teóricos, no obstante no especificaba en aquel texto cuáles eran las objeciones plausibles de llevar adelante y remitía dicha discusión a textos de Rancière y De Ípola sin exponer ideas propias.

Desplegada de un modo más extenso una de las críticas dirigidas hacia Althusser era que en su teoría de la ideología apuntaba a la reproducción social, por lo que toda ideología sería dominante, y no había lugar para una ideología de los sectores dominados (Laclau, 1978). Sobre esta impugnación sabemos que con el correr del tiempo Althusser modificó su perspectiva y admitió la posibilidad de ideologías dominantes pero también “revolucionarias” (De Ípola 2007). A esta altura ya se podían observar algunas de las críticas laclaunianas al concepto de ideología que serán retomadas y profundizadas con el desarrollo de una perspectiva no esencialista de lo social a partir de la década del ochenta.

Sabemos que Althusser sostuvo en algunos de sus escritos la exclusión mutua entre ideología y ciencia, cuya expresión más representativa tal vez puede leerse en el pasaje que sigue a continuación:

Lo que sucede en realidad en la ideología parece por lo tanto que sucede fuera de ella. Por eso aquellos que están en la ideología se creen por

definición fuera de ella; uno de los efectos de la ideología es la negación práctica por la ideología del carácter ideológico de la ideología: la ideología no dice nunca “soy ideológica”. Es necesario estar fuera de la ideología, es decir en el conocimiento científico, para poder decir: yo estoy en la ideología (caso realmente excepcional) o (caso general): yo estaba en la ideología. (Althusser 2008: 148)

Aunque existen algunos antecedentes en la crítica laclauiana a este modo de comprender la noción de ideología, la misma se concretó y radicalizó con aquellos trabajos en los que el pensador argentino desarrolló un enfoque no esencialista o posfundacional. Para Laclau (2000) y para Althusser, según se puede ver en la cita precedente, la posibilidad de estar por fuera de la ideología es el efecto ideológico por excelencia, pues quienes están afectados creen no estarlo. Sin embargo, el pensador francés hace una excepción y propone que la ciencia marxista es la única capaz de romper con el efecto ilusorio o distorsivo de la ideología. Por el contrario, para el pensador argentino no existe la posibilidad de un punto de vista extra-ideológico que permita observar algo así como la verdad, pues no existe posibilidad de observar la “realidad” de un modo directo. En este sentido queda claro por qué Althusser propone una crítica de la ideología desde un punto de vista extra-ideológico y el autor argentino propone una crítica de la ideología evidentemente intra-ideológica.

La postura adoptada por Laclau en su reformulación de una crítica de la ideología demuestra la relevancia de su concepción no esencialista o posfundacional de la sociedad como algo imposible. La falla estructural, el desplazamiento constante de los significados, rompen con la posibilidad de encontrar un principio último y verdadero que explique la sociedad como totalidad cerrada, de allí la función imprescindible de la ideología que permite explicar aquellas operaciones discursivas que buscan dotar de sentido transitorio lo que por sí mismo puede presentarse como pura dislocación. En esta crítica radical al pensamiento althusseriano está involucrada la totalidad del análisis político del discurso. No sólo existe un nexo entre la imposibilidad de la sociedad y la ideología, sino que también pueden ser visualizados como conceptos inseparables o como dos caras de la misma moneda.

Las fortalezas implicadas en la restitución de la crítica de la ideología se pueden observar en una innumerable cantidad de trabajos que han adoptado este enfoque y que han ampliado las fronteras de la ciencia política y de lo que podrían definirse como objetos y prácticas políticas (Daín 2010). Sin embargo resulta necesario plantear algunos interrogantes: Laclau critica a Althusser por su visión sobre la teoría marxista y la posibilidad que ésta brindaría para comprender el mundo social sin mediaciones ni distorsiones. Pero no podría volverse la misma objeción contra el propio Laclau, es decir, no presupone el análisis político del discurso la posibilidad de explicar el mundo a través de un principio posfundacional, no esencialista y relacional. Aunque las consecuencias teóricas que se desprenden de cada uno son muy diferentes, en tanto para Althusser existiría una teleología economicista de la historia y para Laclau una contingencia radical inscrita en el lenguaje mismo, ambos casos descubren una lógica de pensamiento con vocación científica de captar el funcionamiento del mundo social y político.

104

A nuestro entender la crítica de Laclau no va dirigida en sí misma a la posibilidad de pensar el mundo a través de un presupuesto economicista, sino a las consecuencias teóricas que se desprenden de tal operación. En un principio, para Laclau el problema no es la economía en sí misma sino el estatus causal y mecánico que se le otorga a ésta en el marxismo clásico y en el pensamiento de Althusser. No obstante, el pensador argentino opta por una comprensión de la política a través del lenguaje que se asienta en una lógica postestructuralista. En este sentido, si bien Laclau demuestra muy bien las consecuencias teóricas de la lógica mecánica y causal y de la contingencia radical, no está tan claro por qué una es más adecuada que la otra, y qué supone esto. ¿Cómo se justifica el reemplazo de una teoría por otra? ¿Esta operación no implica el cambio de un modo de acceso privilegiado para la comprensión del mundo por otro? ¿El análisis político del lenguaje, como el marxismo científico en su momento, no entraría en contradicción con sus propios presupuestos? ¿Cómo debería entenderse el conocimiento científico si toda visión sobre el mundo es constituida ideológicamente, incluso el análisis político del discurso?

Coincidimos con De Ípola (2007) en que Laclau es un excelente lector de Althusser, pues ha sabido apreciar con profundidad su obra y renovarla en su lectura posfundacional con lucidez y creatividad. La apertura heurística que produce Laclau es innegable y de una profundidad pocas veces lograda en el mundo de la ciencia política hegemonzada por perspectivas conductistas (Daín 2010). Sin embargo no es menos cierto que hay otras discusiones que parecen olvidarse o clausurarse y que es conveniente plantear de modo permanente. Parece sencillo distinguir los efectos que se desprenden de pensar la política en términos de determinismo o contingencia radical, no obstante no está tan claro que pueda existir un criterio intra-ideológico que pueda contraponer la validez entre estas formas de comprender el mundo

Conclusiones

Partiendo de la reflexión sobre la complejidad y diversidad que puede adquirir la noción de ideología, tanto en su uso cotidiano como en el ámbito de la ciencia política y específicamente en la teoría política, hemos profundizado en la forma en que dicho concepto es trabajado por la vertiente de posfundacionalismo desarrollada por Ernesto Laclau, que también es denominada como “posmarxista”. En particular, se desarrolló el modo en que el pensador argentino comprende la noción de ideología, diferenciándose de otras perspectivas marxistas y en particular de la visión althusseriana que es caracterizada a partir de la ruptura entre ciencia e ideología. Para lograr este objetivo, se ha dividido este artículo en tres partes además de la introducción, en las que se abordan las dimensiones más relevantes del pensamiento de Laclau en relación con la ideología.

En el primero de los apartados, denominado “La imposibilidad de la sociedad”, se desarrollan algunas de las nociones centrales del análisis político del discurso, incluyendo sus presupuestos ontológicos, necesarios para entender posteriormente la conceptualización de la ideología. Más específicamente se desarrollan los supuestos básicos del pensamiento anti-esencialista de Laclau construidos en contraposición a diferentes visiones

esencialistas o deterministas de lo social. De este modo se hace hincapié en que los objetos y las prácticas sociales no pueden ser comprendidos como tales sino a través de su inserción en un discurso constituido por un conjunto de reglas contingentes y construidas socialmente. En este sentido pone de manifiesto cómo los significados y los sentidos no pueden ser reducidos a una lógica universal que los determina, rompiendo así con la posibilidad de una idea de verdad sin distorsiones.

La segunda sección del trabajo, “La ideología como intento de cierre”, luego de un abordaje más general de la perspectiva teórica laclauiana, se centra de modo específico en el concepto de ideología. En particular, desarrolla cómo el autor argentino critica una visión de la ideología entendida como algo diferente a la ciencia, que presupone la existencia de un conocimiento o una lógica universal capaz de explicar lo social —algo que Laclau rechaza de pleno tal como se puede ver en la primera parte del trabajo—. En esta crítica es donde se encuentra su disputa con Althusser, quien desarrolla con claridad esa distinción incompatible con el pensamiento postestructuralista a partir de la distinción entre ciencia e ideología. No obstante, también se da cuenta que dicha reflexión no implica la “muerte” de la crítica a la ideología, sino más bien una reformulación en la cual la distorsión que presupone la ideología es constitutiva de los sentidos y significados.

Por último se dedica una sección, donde con base a lo expuesto, se explicita la relevancia que tiene el pensamiento de Althusser para los desarrollos realizados por Laclau. Allí se destaca cómo la noción de ideología del pensador francés es por Laclau despojada de lo que éste podría entender como sus resquicios esencialistas. De este modo, se propone rescatar el valor del pensamiento althusseriano y su peso en la construcción de la teoría de Laclau, que se presenta en cierto sentido como una continuación, pero al mismo tiempo como una ruptura con relación al pensamiento de Althusser. Dicho de otro modo, las ideas del pensador francés se constituyen en una condición de posibilidad para el giro postestructuralista que imprime Laclau a sus conceptos a partir de una perspectiva no esencialista. Por último se presentan algunas reflexiones sobre las potencialidades y debilidades de la teoría

laclauniana en su lectura sobre los conceptos althusserianos, en particular nos interrogamos por la validez del conocimiento científico frente a una perspectiva en la que no se puede escapar de la ideología.

Bibliografía referenciada

- Aboy Carlés, Gerardo. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Althusser, Louis. (1976). *La revolución teórica de Marx*. México: Siglo XXI.
- (2008). "Ideología y aparatos ideológicos de estado". En: Zizek, Slavoj. (Comp.) *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 115-155.
- Caletti, Sergio. (2011). *Sujeto, política y psicoanálisis. Discusiones althusserianas con Lacan, Foucault, Laclau, Butler y Zizek*. Buenos Aires: Prometeo.
- Caletti, Sergio y Romé, Natalia. (2011). *La intervención de Althusser. Revisiones y debates*. Buenos Aires: Prometeo.
- Daín, Andrés. (2010). "La lógica de la sobredeterminación: hacia una radicalización del análisis político". En *Pensamiento plural*, N° 7, p. 91.
- (2011). "Ontología de la sobredeterminación". En Biset, Emmanuel y Farrán Roque (Comp.), *Ontologías políticas*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 43-77.
- De Ípola, Emilio. (1979). "Populismo e ideología. (A propósito de Ernesto Laclau: Política e ideología en la teoría marxista)". En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 41, N° 3, p. 925.
- (2007). *Althusser, el infinito adiós*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Eagleton, Terry. (1997). *Ideología. Una introducción*. Buenos Aires: Paidós.
- Laclau, Ernesto. (2000 [1990]). *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- (2002). *Misticismo, retórica y política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2004). “Discurso”. En *Topos & Tropos*, N° 1, p. 1. Recuperado de: www.toposytropos.com.ar/N1/pdf/Discurso.pdf, el: 10 de octubre de 2015.
- (2006). “Ideología y posmarxismo”. En *Anales de la educación común* N° 4. Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (2000 [1990]). “Posmarxismo sin pedido de disculpas”. En Laclau, Ernesto, *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 111-145.
- (2004 [1985]). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marchart, Oliver (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiu y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, Francisco. (2002). “Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13/2002. Montevideo: ICP, pp. 59-93.
- Pereira, Andrés. (2015): “El poder como elemento distintivo entre las perspectivas de Michel Foucault y Ernesto Laclau”. En: *Horizontes Decoloniales*, Vol. 1, N° 1, p. 40. Recuperado de: <http://www.gemrip.com.ar/wp-content/uploads/2014/12/Pereira-2015-Poder-Foucault-Laclau.pdf>, el 10 de octubre de 2015.
- Zizek, Slavoj. (2000 [1990]). “Más allá del análisis del discurso”. En: Laclau, Ernesto, *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 257-267.

El modelo de Evo Morales: entre el Socialismo del siglo XXI y la economía de mercado

*Evo Morales' model: Between the
“Socialismo del siglo XXI” and the
market economy*

Recibido: 11 de abril de 2016 Aprobado: 14 de julio de 2016

OSCAR VALENCIA*

4

* Politólogo, magister en Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales de l'Université de Montréal. Coordinador de Investigaciones de la Fundación Universitaria de Popayán y catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
E-mail: oscar.valencia@javerianacali.edu.co.

Resumen

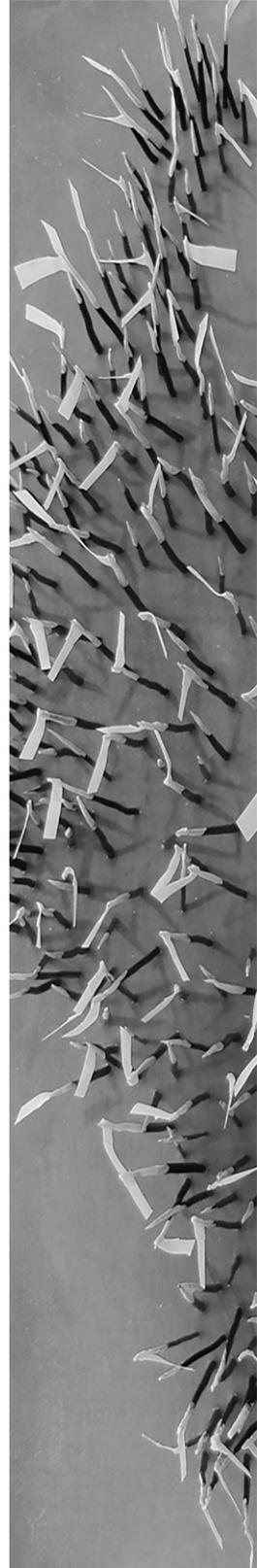
Este ensayo pone en cuestión la manera como la literatura especializada en ciencia política ha descrito generalmente el proyecto de “Socialismo del siglo XXI”¹ de Evo Morales, en Bolivia, como un proyecto de “izquierda radical”. Contrario a la creencia extendida por esta literatura que ve en la “nacionalización” del gas en Bolivia la base de una escisión en la relación Estado-mercado, este artículo muestra evidencias empíricas opuestas: la reapropiación del gas y el acceso a sus rentas no constituye una ruptura frente a las reformas de mercado. Se observa así que tres limitantes estructurales del sector gasífero en Bolivia (la debilidad institucional de la compañía nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, la existencia de una infraestructura orientada a la exportación, y el sostenimiento de programas sociales fundados sobre las rentas del gas), llevan al Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales hacia una disensión en el interior de su proyecto político: mientras que el “Socialismo del siglo XXI” pretende aislarse de las políticas de mercado, a falta de capitales y de medios técnicos, el MAS lo profundiza. El artículo sostiene, en particular, que esta incapacidad material y financiera lleva al MAS a una transformación ideológica.

Palabras clave: izquierda radical, socialismo del siglo XXI, renta de recursos naturales, Movimiento hacia el Socialismo, nacionalización.

Abstract

This essay re-examines the way in which political science literature has commonly described Evo Morales' 21st century socialism project in Bolivia as a “radical leftist” project. Contrary to the beliefs that have been widely circulated through the documentation, which claims that the “nationalization” of Bolivia's gas industry has created a rupture in State-market relations, this essay proves otherwise: re appropriating the gas industry and providing access to its rents causes no rupture

¹ Si bien esta expresión es propia de Hugo Chávez, la literatura revisada la emplea para referirse en general a las manifestaciones socialistas en América Latina. En el caso de Bolivia, los documentos oficiales hacen referencia a un “socialismo comunitario”.



for market reforms. The essay posits that three structural constraints in Bolivia's gas sector (the institutional weakness of the state —owned “Yacimientos Petrolíferos Bolivianos” company, the presence of an infrastructure geared toward exports, and social programs funded by gas— related annuities), have led to a dissension in Evo Morales' Movement Towards Socialism (MAS): while 21st century socialism seeks to distance itself from the market, the MAS has managed to strengthen it due to its lack of capital and technical means. The essay states that these financial and material deficiencies are steering the MAS towards an ideological transformation.

Keywords: radical leftist, twenty-first century socialism, natural resource rents, Movement towards Socialism, nationalization.

Introducción

En América latina, la nacionalización de los recursos naturales ha revestido una connotación simbólica importante en los proyectos políticos de la izquierda. La explotación de los recursos naturales ha evocado siempre los abusos del colonialismo e igualmente de las reformas neoliberales. Su usufructo representa no solamente los excesos de la conquista española por sustraer el oro y la plata, que sostuvieron la economía europea de la época, ello rememora también las tensiones de los países latinoamericanos con los Estados Unidos y sus compañías petroleras. “Tener una compañía petrolera o de gas es considerado como un símbolo de soberanía [...] tener la propiedad de esos recursos significa más que una inversión de capital” (González Espinosa 2012: 335). En este contexto, los proyectos políticos de la izquierda en América latina son rápidamente definidos como nacionalistas y anti-imperialistas. Ese discurso de la izquierda está presente en el movimiento obrero en 1920, el proyecto de modernización populista de 1960 y 1970, o en el proyecto del socialismo del siglo XXI en los Andes, en Venezuela, en Ecuador y Bolivia en el curso del giro a la izquierda desde 1998.

En particular en Bolivia, esta herencia se presenta en el perfil ideológico del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales. De una parte, la emergencia del MAS se inscribe en este debate: éste pone en

cuestión la dependencia a las materias primas, el rol de las economías de enclave, el poder de las compañías transnacionales sobre los recursos naturales, la débil presencia del Estado en los sectores estratégicos de la economía y las indulgencias excesivas del sistema de imposición con respecto a las transnacionales. De otra parte, el MAS traza un modelo de ruptura frente al modelo neoliberal boliviano basado sobre la exportación de sus recursos naturales: esto es, el socialismo del siglo XXI. Este proyecto es fundado sobre la nacionalización de los hidrocarburos y el acceso a sus rentas (Kennemore y Weeks 2001; Weyland 2011).

Este proyecto se instaure sobre una condición: la explotación de una renta (de gas o de petróleo) que confiere un margen de maniobra presupuestal. Así, la renta se convierte no solamente en un medio de gasto público sino también en la base de una coalición de poder entre el gobierno y los sectores de trabajadores informales, desempleados y movimientos sociales (Mazzuca 2013). El gobierno distribuye las rentas a los sectores informales, mientras que éstos últimos recompensan al gobierno por medio de su respaldo político. La distribución de los ingresos puede efectuarse a partir de dos ejes: por la expropiación de activos privados o a través de la extracción de recursos naturales (particularmente petróleo, gas o minerales) (Mazzuca 2013: 110). En ese contexto, las reformas de mercado podrían terminar en un impasse donde el modelo económico transformaría su orientación: de un proyecto orientado sobre el mercado, se abriría la vía a otro proyecto fundado en adelante sobre el Estado. Se trata de la industrialización de los hidrocarburos y la creación de una base de empleo sobre este sector. Este proyecto se condensa en el socialismo del siglo XXI y es implementado por la izquierda radical (Amy Kennemore y Gregory Weeks 2011; Weyland 2011).

Este programa aparece sujeto a ciertas condiciones: el precio de las materias primas debe estar elevado, los costos y su explotación deben estar a la baja y apoyados por una amplia coalición de sectores informales (Mazzuca 2013: 115). Por consiguiente, el proyecto está asociado a dos limitantes: no puede implantarse en aquellos países que poseen hidrocarburos en América latina y su viabilidad está predispuesta a la duración del recurso.

Si bien la renta producto de la reapropiación del gas provee cierto margen de maniobra frente a la disciplina que implica la economía neoliberal, el MAS ha sido incapaz de revertir la economía de mercado. El artículo afirma que es precisamente a causa de la relación del MAS con la renta, que éste actúa frente al mercado de una manera moderada y no, según la literatura especializada en ciencia política, en el plano de una ruptura de corte radical. El artículo aborda la relación entre la renta de gas y la izquierda radical en Bolivia desde su llegada en 2005, centrándose sobre un objeto de estudio particular: la tensión que genera la reapropiación del gas por la izquierda y al acceso a las rentas entre sus ideales (la búsqueda del socialismo) y sus prácticas (el mantenimiento del modelo de mercado). Tal disyuntiva nos lleva en este ensayo a proponer dos interrogantes de investigación: ¿la renta contribuye a consolidar el “socialismo del siglo XXI”, o refuerza el modelo de mercado? ¿Constituye la nacionalización del gas una estrategia insuficiente para abrir la vía a una ruptura de alcance radical?

El artículo afirma que la persistencia del modelo de mercado se explica a causa de la relación que el MAS sostiene con las rentas del gas. Aunque las características de la competencia política como la internacional pueden tener una influencia, el trabajo demuestra que es la manera como el sector de hidrocarburos se ha modelado en Bolivia (éste ha dependido de capitales y de infraestructura de compañías privadas), y la dependencia de la renta del gas para el financiamiento de sus programas sociales, lo que entraba la potencialidad de una ruptura (González-Espinosa 2012). Resultado: antes que propiciar una ruptura frente al modelo de mercado, el MAS lo sostiene. Y por consiguiente, el socialismo es aplazado.

En la primera parte el artículo analiza la revisión de la literatura con el objetivo de situar el estudio y poner en escena el enfoque a abordar. En la segunda parte se explican las causas que han abierto la vía a la emergencia del MAS, pero también el vínculo del proyecto político con las rentas del gas natural. Para terminar, en una tercera parte el artículo pretende mostrar cómo la renta en manos de la izquierda provoca una tensión entre los ideales y las prácticas: de una parte, la renta ayuda a

mitigar las profundas desigualdades sociales heredadas del período neoliberal y, de otra, ésta deviene una traba que impide poner en escena su objetivo principal: crear una opción al modelo de mercado.

1. Tipos de izquierda en América latina: enfoques teóricos y contexto

Desde 1998 el giro a la izquierda en América latina se inscribe en un contexto de agitación del hemisferio sudamericano: la aparición de proyectos contrarios al neoliberalismo, la nacionalización de los recursos naturales, el aumento del gasto público y el realineamiento de la política exterior en las Américas, que va del nacionalismo hacia el regionalismo latinoamericano. En este contexto, ciertos especialistas hablan de un giro a la izquierda (Castañeda 2006; Cameron y Hershberg (coord.), (2010); Weyland, Madrid y Hunter 2010; Luna, 2010; Weyland 2011; Mazzuca 2013) o de un retorno a los proyectos radicales (Weyland 2009). Otros afirman que se trata de “outsiders” que aparecen opuestos a los partidos tradicionales y, en consecuencia, sus programas no merecen mucha atención. (Ospina 2007).

Ante la ausencia de un acuerdo para comprender este contexto, Jorge Castañeda (2006: 28-43) propone una tipología normativa a partir de la cual pone en evidencia dos tipos de izquierda: una “izquierda buena, léase correcta” y una “izquierda mala, léase equivocada”. El autor describe la primera como moderna, democrática, responsable, prudente e inclinada hacia la economía de mercado. En el interior de esta tipología Castañeda sitúa a Chile, Uruguay y Brasil. En breve, Castañeda considera que esta “izquierda es buena” para reducir las desigualdades sociales y generar bienestar entre los sectores desfavorecidos. Esta izquierda ha consentido permanecer en el marco de la economía de mercado e intenta igualmente promover reformas en el marco de la globalización, con el objetivo de estimular una base sostenible de progreso social. Desde este punto de vista, la izquierda ha aumentado los ingresos entre los sectores menos favorecidos, y de igual manera ha aumentado los ingresos

derivados de las imposiciones. A título indicativo, la Tabla 1 ilustra, pues, nuestro argumento.

Por el contrario, la izquierda “mala y equívoca” a causa de su gestión, se caracteriza por el populismo, la nacionalización de los recursos naturales, el reforzamiento del rol del Estado frente a la economía de mercado y la puesta en marcha de una estrategia política fundada en el activismo voluntarista y el radicalismo. En esta tipología, Castañeda inscribe a los gobiernos de Chávez, Morales y Kirchner. En efecto, Castañeda percibe que la izquierda radical ha puesto en cuestión las imposiciones inherentes a la globalización y al mismo tiempo, ha, puesto a presión a las empresas (sobre todo a aquellas que son internacionales).

Tabla 1. Economic Performance of Leftist Governments

Government (Years)	Average GDP Growth (Standard Deviation)	Average Inflation Rate (Standard Deviation)
Bolivia (Morales 2006-08)	5.1 % (0.78)	9.5 % (3.90)
Ecuador (Correa 2007-08)	3.8 (1.77)	6.0 (3.82)
Venezuela (Chávez 1999- 2008)	3.7 (8.83)	20.7 (6.84)
Mean of radical left	4.2 (3,79)	12, 1 (4,85)
Brazil (Lula 2003-08)	4.1 (1.80)	6.0 (2.20)
Chile (Lagos and Bachelet 2000-08)	4.2 (1.23)	3.8 (2.25)
Uruguay (Vázquez 2005-08)	8.0 (2.03)	7.3 (1.97)
Mean of moderate left	5.4 (1.69)	5.7 (2.14)

Fuente: Raúl L. Madrid, Wendy Hunter, and Kurt Weyland, 2010: 175.

Esta izquierda también ha reforzado el rol del Estado al extraer los recursos naturales. Aunque estas medidas a corto plazo han reducido las desigualdades, parece que a largo plazo este tipo de decisiones ha provocado la huida de los capitales internacionales. En fin, Castañeda afirma que la izquierda es el resultado de dos factores: la persistencia de la desigualdad, y los malos resultados obtenidos por el neoliberalismo en estos países. Sin embargo, esta tipología presenta un problema: no

explica por qué la izquierda moderada ha privilegiado el hacer las cosas de manera gradual, prudente y realista, mientras que la izquierda radical ha privilegiado la ambición, el coraje y el activismo.

En un artículo publicado en 2009, Kurt Weyland parece aportar una respuesta eventual a esta coyuntura. El autor afirma que una causa fundamental para la aparición de la izquierda radical es la disponibilidad de enormes rentas de materias primas en Venezuela, Ecuador y — con el hallazgo de vastas reservas de gas— en Bolivia (Weyland 2009: 151). Por el contrario en Brasil, Argentina y Uruguay, los gobiernos no obtienen sino el 10% y 19% de ingresos de sus exportaciones de materias primas, con relación a los ingresos de 75%, 64% y 52% en Venezuela, Ecuador y Bolivia respectivamente (Gutiérrez de Piñeres y Ferrantino 2000: 7-10). Esta riqueza de recursos, la experiencia de ciertos ciclos de “booms” en Venezuela y su esperanza en Bolivia, han minado la base del neoliberalismo con la nacionalización de los hidrocarburos. Así, con la reapropiación de la renta de los hidrocarburos, el Estado juega un rol más activo en el mercado a través del control de los intercambios comerciales y de los precios, y el aumento del gasto público. La renta deviene entonces un medio de gasto público, además de ser la base de una nueva concepción de desarrollo: la industrialización de los hidrocarburos.

Por el contrario, en países que no disponen de una economía de renta, como en los casos de Brasil y de Uruguay, o en otros como Chile, que tienen una riqueza más limitada de recursos naturales y donde el control de divisas se desprende de una base económica más sólida, sujetas a las instituciones del Estado, la izquierda parece más bien trabajar en el interior de la economía de mercado, de la democracia representativa y de los valores liberales, mientras que la izquierda radical tiende a rechazar estas medidas.

Para Sebastián Mazzuca (2013: 113), la aparición de la izquierda radical se explica por su capacidad de agrupar los diferentes sectores que experimentaron una desilusión, ya sea con relación a las reformas del mercado, o con los partidos tradicionales que las promovieron. De hecho, la reapropiación de los hidrocarburos (petróleo o gas) en los países que han adoptado un enfoque radical, ha ejercido un rol primordial entre el

gobierno y los sectores informales. Según Mazzuca, el hecho de convocar a los sectores populares constituye una ventaja con el objetivo de alcanzar el poder, ya que los votos de los sectores informales son particularmente los más fáciles de acceder. Aislar la mayoría de la población e intentar gobernarla por la represión, es más costoso y menos seguro. Por consiguiente, la izquierda radical a la cabeza de sus presidentes ha maximizado el ejercicio del poder sobre el ejecutivo, controlando la toma de decisiones, debilitando el sistema de contrapoderes de las instituciones liberales y estableciendo en su lugar una movilización plebiscitaria fundada sobre la mayoría de trabajadores informales, desempleados y movimientos sociales excluidos durante el período neoliberal, con el objetivo de asegurar su apoyo político.

En este contexto, el gobierno es propietario de los hidrocarburos teniendo un precio bien apreciado sobre el mercado internacional. Así, el gobierno distribuye los ingresos del recurso natural a los sectores informales que integran a la mayoría de la población. Con el objetivo de explotar el recurso (petróleo o gas), la izquierda va a confiscar o a elevar los impuestos a las compañías extranjeras con miras a apropiarse de la renta (Mazzuca 2013: 110).

En respuesta a la distribución (incorporación económica), los sectores informales sostienen el gobierno con los votos y con su “movilización en la calle” frente a las élites o a otros sectores (compañías extranjeras o empresarios nacionales) que son desfavorecidos a causa de la nacionalización de los recursos naturales (incorporación política) (Mazzuca 2013: 110). Fundada sobre el sector de los hidrocarburos, la izquierda radical se integra a la economía internacional convocando de manera recurrente a las compañías petroleras extranjeras, pues los flujos de comercio internacional son cruciales ya que éstos son la fuente de la renta.

Pero, atención: según Mazzuca (2013: 111), la renta de los recursos naturales ha sido una condición necesaria, sin por ello ser suficiente para abrir la vía a la emergencia de la izquierda radical. La decisión de acaparar el poder sobre el ejecutivo (presidencialismo plebiscitario) constituye entonces su base. Las condiciones han sido creadas por la naturaleza del

sistema de partidos y la performance de las reformas del mercado. Por consiguiente, la izquierda radical toma lugar en aquellos países donde el sistema de partidos es menos institucionalizado, las reformas del mercado menos eficaces, y donde la explotación de una renta (producto del gas o del petróleo) confiere amplios márgenes de maniobra en el presupuesto público.

Según Mazzuca (2013: 113), en los tres casos en que la izquierda radical se instala —en Bolivia, Venezuela y Ecuador—, la talla del Estado (medida por los gastos del gobierno central como un porcentaje del PIB anual) aumenta de 27% durante el periodo neoliberal, hasta 40% en el curso de los años siguientes. Por el contrario, en los casos donde la izquierda moderada toma lugar como en Chile, Brasil y Uruguay, la talla del Estado pasa de 32% antes del arribo de la izquierda, a 31% en 2010. En síntesis, Sebastián Mazzuca (2013:113) constata que habiendo adoptado los países un enfoque radical, han aumentado de manera considerable el gasto público con relación a los países que adoptaron un enfoque moderado. Así, él observa que el Estado ejerce un control mayor sobre la economía y que el presidente maximiza en cuanto a él su control sobre el Estado. Esta concentración de dos vías del poder es lo que distingue los países de la izquierda radical de los países vecinos más moderados.

Esta discusión sobre la emergencia de la izquierda radical en América Latina ha sido significativa por varias razones. En primer término, porque al proponer un proyecto de desarrollo fundado sobre el Estado, antes que sobre el mercado, su arribo ha revivido el debate sobre la búsqueda de alternativas al modelo de mercado. En segundo término, porque su estudio ha terminado por analizar la izquierda radical en función de una misma tipología en la que aparece Bolivia, Venezuela y Ecuador. A nuestro juicio, estas tipologías representan un error generalizado al integrar a Bolivia, pues ésta constituye un caso sui generis. Ello, por varias razones. En el caso de la izquierda en Venezuela bajo los gobiernos de Chávez antes, y de Correa en Ecuador, se trata de dirigentes percibidos como opositores a los partidos tradicionales y al neoliberalismo y, por consiguiente, ellos aprovechan este desencanto en el momento de ir a las urnas. En otras palabras, la incapacidad de los

opositores a las políticas neoliberales de crear un partido para llegar al poder, ha sido un espacio ocupado por estos dirigentes. En contraste, Bolivia evoca una trayectoria diferente: la izquierda es el resultado de una coalición autónoma y ascendente de abajo hacia arriba, en donde se aglutinan indígenas y movimientos sociales en torno a un mismo interés: la reapropiación del gas.

Por estas razones, la experiencia boliviana contiene un hondo significado simbólico y de alcance “refundador” que no se encuentra en otra parte. Su arribo, por ejemplo, es el resultado de una ruptura con la formación social de un país donde una élite blanca y mestiza ha mantenido el control del Estado; un país donde el 71% de su población se reconoce como indígena (Radcliffe, Laurie & Andolina 2009: 4). Además, el caso boliviano no puede ser considerado como la misión de un hombre o un grupo de elegidos, sino más bien como la responsabilidad de un “gobierno de movimientos sociales”, lo que confiere a este giro a la izquierda un carácter único.

2. La emergencia del MAS

En Bolivia, la llegada de la izquierda a la cabeza del MAS desde 2005 ha sido interpretada por la literatura especializada en ciencia política (Levitsky y Roberts 2011: 2-27) como una izquierda de movimientos sociales. En particular, el MAS es producto de cinco federaciones sindicales del trópico de Cochabamba en el Chapare, donde éstas defendían los cultivos de la hoja de coca e igualmente se oponían a la represión de las políticas de erradicación promovidas por el Estado boliviano en asocio con el gobierno estadounidense. En este contexto, el MAS toma raíz de la Asamblea Soberana de Pueblos (ASP)² que agrupa a los indígenas de

² La estructura de poder en el interior del MAS ha cambiado. Al inicio, la autoridad del partido recaía en varios dirigentes. Por ejemplo, durante la elección presidencial de 1997, la ASP eligió a Alejo Veliz, mientras que Evo Morales ocupó el segundo cargo en importancia en el interior del partido. Sin embargo, divergencias entre ellos llevan a Evo Morales y sus partidarios a fundar el MAS. Por consiguiente, Morales se convierte en un líder político que juega un rol importante en el momento de definir la línea de acción, pero no retiene todo el ejercicio del

diferentes organizaciones de movimientos sociales rurales e igualmente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Indígenas de Bolivia (Madrid 2010: 241).

El MAS ha definido de manera explícita su proyecto político: éste pretende transformar el modelo de mercado en Bolivia y su concepción de desarrollo. El objetivo primordial es erradicar los factores que han generado la desigualdad y la exclusión, lo que significa cambiar la concepción del desarrollo anclada en la exportación de materias primas ya que ésta es la base del colonialismo y del modelo de mercado en Bolivia (Gobierno de Bolivia 2006: 7; Gray Molina, 2010). Este proyecto político es articulado a dos estrategias.

Por una parte, el MAS convoca a sectores indígenas adoptando sus reivindicaciones: esto es, la reforma agraria, la autonomía local, la educación bilingüe y el reconocimiento del sistema de justicia indígena. El MAS se opone también a los programas de erradicación de la hoja de coca, argumentando que ésta juega un rol crucial en el corazón de la cultura indígena. De otro lado, el MAS ha extendido sus bases sociales a través de nominaciones en el interior del gobierno de intelectuales mestizos y blancos, como es el caso del vice-presidente Álvaro García Linera o Antonio Paredo (Madrid 2008: 488). En resumen, el giro a la izquierda en Bolivia en cabeza del MAS desde 2005 se explica a partir de tres observaciones empíricas (Castañeda 2006; Kennemore y Weeks 2011; Weyland 2011; Weyland et al. 2010; Luna 2010; Madrid 2011): 1) el desencanto frente a las reformas del mercado, 2) el debilitamiento del sistema de partidos, y 3) la disposición de una renta producto del gas-petróleo-minerales.

poder. Por ello, es recurrente en la literatura el análisis de la personalización del poder entre la izquierda de Evo Morales en Bolivia con aquella de Hugo Chávez/Nicolás Maduro y de Rafael Correa en Ecuador. Sin embargo, en Bolivia, los movimientos sociales juegan un rol diferente al que despliegan en los gobiernos de Ecuador y Venezuela. En el caso de Bolivia, los dirigentes de los movimientos sociales son agrupados en la Dirección Nacional, donde ayudan a definir las políticas del MAS. Además, Evo Morales consulta también diferentes representantes de los movimientos sociales a través de la Coordinación Nacional por el Cambio que tiene lugar de manera recurrente (Madrid 2010: 242)

2.1. La desilusión frente al neoliberalismo

Una de las explicaciones más recurrentes al estudiar el giro a la izquierda en Bolivia desde 2005, hace énfasis en las deficiencias de las reformas orientadas hacia el mercado en relación con el aumento de la desigualdad y de los lánguidos resultados del modelo neoliberal. Por ejemplo, a título indicativo, la Tabla 2 permite observar no solamente el aumento de las desigualdades, sino también de la línea de pobreza en el curso de las reformas neoliberales.

Tabla 2. Las desigualdades en el curso de las reformas del mercado

Tipo de izquierda	País	Desigualdad			Población sobre la línea de pobreza		
		2004	2000	1990	2004	1999	1994
Izquierda moderada	Brasil	32	36	35	30	45	16
	Chile	18	19	18	19	23	28
Izquierda radical	Venezuela	18	18	13	49	49	49
	Bolivia	44	48	21	62	61	62

Ingreso del 20% de los sectores más prósperos con respecto al 20% de los más desfavorecidos

Fuente: CEPAL- Percepción social de América latina en 2005

De acuerdo a la Tabla 2, se observa que en Bolivia las reformas de mercado no fueron eficaces para reducir la pobreza: en particular, las desigualdades pasaron de 21% en 1990 —momento de la implantación de las políticas neoliberales—, a 44% en 2004. En este contexto, 62% de la población boliviana se ha hundido en la línea de la pobreza en 2004, particularmente en las zonas de población autóctona, con respecto a otros países de América latina como Chile, donde la línea de pobreza alcanzó un índice de apenas 19% en 2004 (CEPAL 2005). Por tanto, es posible que la izquierda radical se haya anclado en países donde las reformas de mercado han sido menos eficaces, como muestra el caso de Bolivia. Por el

contrario, los países que han conseguido una mejor performance con las reformas de mercado han adoptado, como Chile, un enfoque moderado. En síntesis, la desilusión con las reformas neoliberales ha jugado un rol importante en el giro a la izquierda en Bolivia; no obstante, este escenario no indica la existencia de un vínculo directo entre la performance de las reformas del mercado y el arribo de la izquierda en Bolivia. Otros factores juegan probablemente un rol importante.

2.2. El colapso del sistema de partidos

Otros estudios (Lánzaró 2007; Weyland et al. 2010; Luna 2011; Madrid 2011; Mazzuca 2013) han hecho énfasis sobre el vínculo izquierda radical/ ausencia de institucionalización del sistema de partidos, argumentando que personalidades carismáticas desligadas del sistema de contra-poderes, pueden poner en escena su proyecto político. Para estos autores, la izquierda radical ha aparecido frente a sistemas de partidos colapsados en que ella ha logrado dejar de lado la clase política desacreditada que estaba en el poder. Aprovechando este vacío político, la izquierda ha seguido un proyecto de alcance nacionalista llamando a la soberanía y a la reforma de las instituciones. Esta izquierda radical también ha evocado un discurso plebiscitario a través del cual ha logrado dismantelar el sistema de pesos y contra pesos de las instituciones, y ha concentrado el poder en manos de los dirigentes carismáticos. La Tabla 3 da, a título indicativo, una mirada de la variable decisiva que sus partidarios sostienen: el colapso del sistema de partidos. Este debilitamiento institucional ha permitido entonces la emergencia de la izquierda en Bolivia.

Por el contrario, en Brasil y Chile la presencia de un sistema de partidos bien institucionalizado ha llevado a la izquierda a forjar coaliciones en el poder con fuerzas del centro y de la derecha en el interior de los lineamientos del statu quo. Esta limitante institucional ha reducido a la izquierda chilena y brasilera cuando han aparecido en obra proyectos políticos de alcance radical.

Tabla 3. Confianza en los partidos políticos.
(Una gran confianza y una cierta confianza)

Tipo de Izquierda	País	1995	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003	2004
Izquierda moderada	Brasil	17	17	18	20	13	20	25	16	13
	Chile	32	27	34	24	24	24	34	13	23
Izquierda Radical	Venezuela	16	11	21	15	23	30	34	14	22
	Bolivia	16	20	20	12	11	17	6	7

Fuente: Adaptación del autor a partir de las encuestas de Latinobarómetro de 2005(%)

La tabla precedente muestra cómo la pérdida de confianza en los partidos políticos, evoca la crisis del sistema de partidos en los países que se desarrollaron proyectos radicales. En particular, en Bolivia se observa que el colapso del sistema de partidos está ligado a políticas orientadas al mercado, que fueron implementadas entre 1990 hasta 2004. Por consiguiente, la incapacidad de los partidos políticos tradicionales de producir un progreso económico y social en las zonas indígenas,³ explicaría la pérdida progresiva de sus votos en el occidente de Bolivia. En 1989, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), la Acción Democrática y Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), alcanzaron el 64.6% de los votos válidos en los departamentos del Occidente donde la mayoría de la población es autóctona; ya en 1997 estos tres partidos alcanzaron solamente el 49.5% de los votos en estos departamentos al Oeste, y en 2002 el porcentaje cayó a 31.5% (Madrid 2011: 243-244).

³ Bolivia ha sido dividida en nueve departamentos: cinco en la parte montañosa del occidente, comprendiendo los departamentos de la Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando; y cuatro departamentos en una zona en forma de Media Luna en el Oriente, comprendiendo los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca, que rodean las estribaciones de la cordillera de los Andes al Norte, Este y en las llanuras del Sud oeste. La población que se sitúa al occidente es de origen autóctona mientras que aquella de Oriente es el fruto de la colonización europea. La primera es percibida como un factor de pobreza e inestabilidad mientras que la última es el símbolo del progreso (Eaton 2013)

El telón de fondo parece reposar sobre los efectos sociales y económicos de las políticas promovidas por los partidos tradicionales. Mientras que las políticas orientadas hacia el mercado durante los años 1980 y 1990 han desfavorecido a los indígenas del Occidente (despidos de obreros, flexibilidad laboral, alza en los precios de los hidrocarburos —25% del gas licuado del petróleo— entre otras medidas), ya que era en estas zonas donde se concentraba las actividades de explotación minera y el aparato público del Estado, en Oriente estas políticas no generaron los mismos impactos (Kohl 2002: 460). Al Este, particularmente en Santa Cruz, la diversidad de la economía y el equilibrio entre el sector fiscal y el sector privado e igualmente una burocracia de menor importancia, han posibilitado hacer frente a los efectos negativos del Occidente.

En breve, la variable institucional ofrece también una explicación del giro a la izquierda en Bolivia. Ésta pone en evidencia las causas permisivas, tales como la apertura de un sistema de partidos colapsados que aprovecha la izquierda; sin embargo, la variable institucional no explica el impulso que se traduce en la base de la izquierda radical. Otros factores deberían igualmente ser retenidos.

2.3. La renta de recursos naturales

Una causa más fundamental del ascenso de la izquierda en Bolivia es la explotación de una renta de materias primas (Weyland 2009: 151). Teniendo una economía anclada en la exportación de hidrocarburos, en especial el gas, Bolivia obtiene de su exportación el 52% de sus ingresos. Por el contrario, en Brasil el gobierno obtiene entre el 10% y el 19% de sus ganancias de sus exportaciones de materias primas (Gutiérrez de Pineres y Ferrantino 2000: 7-10). En este contexto, la abundancia de riquezas de la tierra y sus ganancias excepcionales hacen de la búsqueda del neoliberalismo para la creación de la riqueza a través de la productividad, la eficiencia y la competencia, un asunto agobiante. Entonces, en lugar del neoliberalismo, el objetivo parece ser la distribución equitativa de la riqueza y el flujo de ingresos correspondientes. Estos datos empíricos llevan a Weyland (2009) a poner en cuestión los estudios precedentes

fundados sobre la variable institucional como el factor decisivo de la emergencia de la izquierda radical.

Por medio de un estudio comparativo ente Brasil y Bolivia, Weyland (2009: 146) encuentra que la variable independiente parece mejor explicada a partir del ciclo de “boom” y de recesión de los Estados rentistas, en particular el ascenso de recursos en años recientes y el alza de ingresos excepcionales en Bolivia. La hipótesis avanzada para el estudio de caso de Bolivia, pone de relieve que el hallazgo de enormes reservas de gas y las esperanzas de ingresos, conminan a los movimientos de oposición a radicalizarse y a minar el espacio ocupado por los partidos políticos. Así, el gas contribuye de dos maneras al descrédito de los partidos tradicionales y al apoyo de partidos radicales.

En primer lugar, los flujos de inversiones con los cuales los gobiernos neoliberales en 1990 habían propiciado las inversiones y la llegada de la maquinaria extranjera para hacer los hallazgos de los yacimientos de gas, comienzan a aparecer injustificados frente a los sectores insatisfechos del modelo económico, porque éste “acordaba” la riqueza del país a los “extranjeros”. De acuerdo al programa del MAS (2002: 9) para las elecciones de 2002, los partidos tradicionales habían traicionado “la patria”, porque ellos había transferido el patrimonio nacional a las compañías extranjeras. En segundo lugar, algunos sectores desfavorecidos, durante el curso de las reformas neoliberales, veían en los ingresos producto de la renta una manera de aportar una respuesta a sus reivindicaciones.

Estas rentas desacreditan entonces las restricciones a las cuales hace frente Bolivia en el marco del neoliberalismo (disciplina fiscal, disminución del gasto público, apertura de la economía al mercado, el cierre de minas y el despido de obreros, etc.), abriendo la vía a reivindicar más oportunidades e impulsando al radicalismo frente a las reformas de mercado. Por el contrario, los países que no cuentan con una economía de renta, al ejemplo de Brasil y de Uruguay, o que tienen una riqueza de recursos naturales más limitada donde el control de los ingresos se desprende de una base económica más sólida ligada a las instituciones del Estado, al ejemplo de Chile, la izquierda parece trabajar en el interior

de la economía de mercado, la democracia representativa y los valores liberales, mientras la izquierda radical tiende a rechazar estos propósitos.

En resumen, estas observaciones sobre la emergencia de la izquierda en Bolivia dejan ver que el ascenso de ésta no es completamente el resultado de las reformas del mercado ni de las deficiencias del sistema de partidos. La abundancia de recursos naturales que confieren la explotación de una renta, ha también impulsado a la población a sostener partidos radicales. A pesar que estas tres variables interactúan en el momento de explicarse el ascenso de la izquierda en Bolivia, parece que la variable decisiva reposa sobre una condición necesaria, pero no suficiente: la disposición de una renta de hidrocarburos. Así, un mayor control del Estado sobre la economía y, al mismo tiempo, un mayor control del presidente del Estado, abre la vía a una concentración a dos vías del poder, lo cual se convierte en el factor que distingue el giro a la izquierda en Bolivia con relación a los países vecinos más moderados.

2.4. El MAS y “la nacionalización sin expropiación”: ¿un nuevo enfoque radical?

El 1 de mayo de 2006, seis meses después de haber sido elegido, el presidente Evo Morales decreta el yacimiento de gas de Tarija como “nacionalizado, propiedad de los bolivianos”. En una medida que parece contraria a las políticas de mercado en las cuales varios países de América latina han tomado parte desde los últimos 25 años, Morales se compromete a nacionalizar el sector de hidrocarburos en Bolivia. Sin embargo, la manera de poner en escena la nacionalización, con las implicaciones que se desprenden para los inversionistas extranjeros, difería enormemente con relación a nacionalizaciones ya emprendidas en Bolivia y en América latina en el curso del siglo XX. Integrado a una economía neoliberal globalizada, dependiente de socios regionales e internacionales, y comprometido con reivindicaciones de movimientos sociales, Evo Morales emprende una nacionalización atípica: es decir, una “nacionalización sin expropiación” (Kaup 2010a: 10).

El MAS pone entonces en escena una nacionalización que aumenta los ingresos del Estado sin confiscar los bienes de las compañías, pues el MAS depende de éstas (ellas poseen el personal calificado, la tecnología y los capitales). La nacionalización ha tomado la forma de una renegociación de los contratos antes que la de una confiscación. Esta manera de nacionalización ha transformado el sector de los hidrocarburos de tres maneras fundamentales.

En primer lugar, el Estado retoma la propiedad de los hidrocarburos declarando inconstitucional su concesión durante el período de reformas neoliberales. De acuerdo al MAS, los contratos firmados por Sánchez de Lozada transgredían los procedimientos legales de la constitución de 2004: según el artículo 139, los hidrocarburos son la propiedad del Estado y este derecho no puede ser concedido a ninguna otra entidad (Gobierno de Bolivia, 2004). Además, los 71 contratos en vigor no habían seguido la discusión de cada contrato de manera individual, conforme al Código Civil boliviano.⁴ Por medio de estas medidas legales, el Estado retoma su derecho de comercializar sus hidrocarburos y a aumentar el precio que recibe de su venta.

En segundo lugar, habiendo retomado el control sobre la comercialización de su gas, Bolivia re negocia sus contratos de aprovisionamiento con sus compradores principales (Brasil y Argentina), obteniendo un precio que se aproxima más al del mercado internacional. Mientras antes Bolivia vendía el gas natural a Argentina a US\$ 0,98 por millón de metros cúbicos, en Brasil el precio fluctúa en 2005 entre US\$ 2,41 y US\$ 2,95 (Kaup, 2010: 7). No obstante, el precio del gas que era conducido por el gasoducto de Cuiaba a Brasil, tenía un precio aún más bajo: US\$ 0,98. Después de haber renegociado con Argentina, el precio

⁴ Según su artículo 453, los contratos firmados por Sánchez de Lozada no habían cumplido dos prerrequisitos fundamentales: el consentimiento y la formalidad legal que atribuye el Estado a quien se interesa en explotar sus recursos naturales. En este contexto, éstos últimos son concedidos como riquezas nacionales y, en consecuencia, con el objetivo de que sean conferidos, las compañías extranjeras deben tener el consentimiento del representante legal de los bolivianos: el congreso nacional. Infringiendo estas medidas legales, los contratos no contenían ningún efecto válido e igualmente no podría ser puestos en marcha tampoco (Berrios 2006: 66).

aumentó a US\$ 5 y a Brasil a US\$ 4,20. Estas medidas corresponden a aquellas que han identificado a la izquierda radical: el Estado asume un control sobre la economía por el alza de los precios de los hidrocarburos y limita a las mismas compañías extranjeras a plegarse a nuevos contratos (Castañeda 2006; Ospina 2007; Weyland 2009; Cameron y Hershberg 2010; Weyland et al. 2010).

El Estado también aumentó la renta producto de la venta de su gas natural. Su distribución proviene de dos ejes: la ley 3058 de 2005 y el decreto “Héroes del Chaco 28.701 de 2006”. Mientras la ley crea un nuevo impuesto (Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH) bajo el umbral del 32% sobre los ingresos totales de los hidrocarburos, el decreto establece que las operaciones en los más grandes yacimientos —con una producción promedio de más de 100 millones de pie cúbico por día— contribuirán de manera transitoria, además de la tasa a los hidrocarburos (18%), así como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (32%), una tasa adicional de 32% con el objetivo de reconstituir a YPF. En el caso de la ley 3058, la sociedad privada recibiría 50% de ganancias, mientras que bajo el decreto 28.701, aquella recibiría 18% de ganancia. Por lo tanto, aumentando el precio y la renta de los hidrocarburos, el Estado aumenta su presupuesto nacional de US\$ 287 millones en 2004, a US\$1572 billones en 2007 (Brent 2010: 7).

Estas medidas se ajustan también a los indicadores que han calificado el proyecto del MAS de radical. En efecto, el gobierno de Morales orienta los ingresos de la renta a la incorporación de los sectores informales a los beneficios de la “nacionalización”. En este contexto, la renta producto del gas subvenciona la creación del programa Juancito Pinto, que atribuye a cada familia US\$ 29 por cada niño inscrito en la escuela primaria (octubre 2006); la “renta dignidad”, una asignación de US\$ 340 a las personas mayores de 60 años (abril 2007); y el programa Juana Azurday, una asignación de US\$ 257 a las mujeres embarazadas o mujeres que enfrentan exámenes médicos periódicos (mayo 2009) (Mazzuca 2013: 118).

El contexto deja ver también la estrategia de la izquierda radical: mientras que el Estado asume un control mayor de la economía, Morales

maximiza el poder sobre el ejecutivo (presidencialismo plebiscitario). En particular, el gobierno del MAS no solamente es sostenido por los movimientos sociales integrados de indígenas del Occidente de Bolivia, sino también por asociaciones de barrios urbanos, choferes, vendedores ambulantes (Madrid, 2011). De esta forma el gobierno se reapropia del gas, orientando los ingresos de la renta a los sectores informales excluidos durante las reformas del mercado. Y en respuesta a su distribución, los sectores informales sostienen al gobierno: sea por los votos, o por la movilización en las calles con el objetivo de atomizar la presión de las élites o de las compañías extranjeras sobre el gobierno. En breve, mientras que el sistema de contra-poderes es debilitado, Evo Morales concentra el poder a través de mecanismos plebiscitarios. La renta también confiere amplios márgenes de maniobra para el gasto público, lo cual parece haber permitido a Bolivia aislarse de la disciplina fiscal y el equilibrio del gasto público de las políticas neoliberales precedentes.

Esto muestra bien el “carácter radical” que ha sostenido la literatura especializada en ciencia política en el momento de analizar el giro a la izquierda en Bolivia a la cabeza del MAS: mientras el Estado asume un control mayor sobre la economía, Morales maximiza el poder sobre el ejecutivo (presidencialismo plebiscitario). Esta concentración a dos vías del poder, constituye pues el aspecto sobresaliente de esta coyuntura política.

Sin embargo, es necesario comprender que estas reformas no son el resultado ni del “gran conocimiento” de Morales del sector de hidrocarburos ni de la presión de los movimientos sociales. Más vale tener en cuenta dos factores coyunturales que hacen del decreto de nacionalización un instrumento sostenible: el alza de los volúmenes de exportación de gas hacia el Brasil y el alza de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional. En consecuencia, con las reformas introducidas por Morales, el gobierno toma más US\$ 1,6 billones en 2008 (Kaup 2010: 26).

Mientras que para las compañías extranjeras el nuevo sistema de imposición reducía sus ganancias potenciales, el alza de los precios de los hidrocarburos parecería compensar sus márgenes de pérdidas, que

devenían menos considerables. Por consiguiente, las rentas pagadas en otras partes donde las compañías poseían inversiones, se asemejaban a las que ellos debían de ahora en adelante pagar en Bolivia. En este contexto, ciertas compañías deciden llevar el caso frente a tribunales de justicia internacionales, mientras que la mayoría toma la decisión de asumir nuevos contratos de acuerdo a las nuevas condiciones propuestas por la izquierda.

En tercer lugar, el Estado reconstituye YPF B convirtiéndose en el accionista mayoritario de las tres compañías que habían invertido capitales en la empresa nacional. Teniendo en cuenta el hecho de que el Estado poseía acciones minoritarias de compañías que habían invertido en YPF B, éste concede a la empresa del Estado estas acciones y redime otras. Par hacer esto, el Estado utiliza la tasa temporal de 32%, que debían pagar las compañías privadas en los yacimientos que extraían más de 100 Millones de pies cúbicos por día (MMpcd) (de los 48 yacimientos en funcionamiento, dos llenaban estos requisitos: San Alberto (310,35 MMpcd) y San Antonio (380,66 MMpcd), a fin de relanzar la empresa nacional como un actor fuerte en el sector de hidrocarburos (Velasco Portillo 2011: 99).

En resumen, si bien el Estado asume un mayor control sobre la economía a través del aumento del precio del gas y de los impuestos propios que se derivan de su extracción, el MAS es incapaz de romper la relación Estado-mercado. Ello, por varias razones: en primer término, el mercado es la fuente fundamental de la renta y, en segundo término, es el escenario donde habitan los pilares que sostienen el sector gasífero en Bolivia: los inversionistas y las compañías foráneas que tienen el equipamiento tecnológico y financiero necesario para explotar los hidrocarburos.

3. La renta y el Socialismo del siglo XXI en Bolivia: ¿un proyecto revolucionario?

Pasando del terreno de la ideología neoliberal a la ola pretendida del “socialismo del siglo XXI” en América latina, el MAS pretende utilizar su

recurso de exportación más importante (el gas) y el acceso a sus rentas con un objetivo: transformar la trayectoria del desarrollo económico en Bolivia. Sin embargo, a pesar de las transformaciones del sector de los hidrocarburos en el curso de la “nacionalización”, la renta ha devenido un factor de tensión en el proyecto político del MAS. Mientras que la renta parece proveer la libertad para rechazar al mercado a través de la reversión de las reformas neoliberales, pareciera que la intervención del Estado en la economía vía el alza de los precios de los hidrocarburos, la restricción a las compañías extranjeras a plegarse a la compañía nacional en la producción de los hidrocarburos, la redefinición de los contratos, igual que el aumento del gasto público, hace que en la práctica el MAS tenga necesidad de mantener su relación con los capitales internacionales y la infraestructura extranjera en aras de abrir la vía a la industrialización y de cumplir sus promesas de campaña. Resultado: *antes que destruir el modelo de mercado, el MAS lo sostiene.*

Con el fin de validar este argumento, esta sección se fundamenta en el marco analítico de Juan Pablo Luna (2010: 25-30). En particular, el autor se interesa en las políticas que pueden llevar a una transformación del modelo económico, y en las limitaciones partidistas que emergen en los partidos de izquierda así como en el interior de sus bases sociales al llegar al poder en el marco del giro a la izquierda en América latina desde 1998. Para hacer esto, él identifica dos tipos de restricciones: aquellas que son exógenas (estructurales) y aquellas que son endógenas (que se dan al interior de los partidos). Las primeras abordan las restricciones que se derivan de las instituciones del Estado y de las configuraciones socio-estructurales que emergen de trayectorias seguidas a largo plazo por cada país y su manera específica de integrarse a la economía internacional, mientras que las restricciones endógenas (partidistas) son netamente el resultado de conflictos distributivos y programáticos en el interior de los partidos de la izquierda y sus bases sociales en el gobierno. Este autor identifica el proyecto del MAS de radical, porque éste rechaza el modelo de mercado y en su lugar pretende edificar un nuevo modelo económico.

Tabla 4. A Leftist Government Typology: Nature of Change Sought and Levels of Endogenous (partisan) and Exogenous (nonpartisan) Constrains on Government

Nature of Change Sought By Leftist Project	Levels of Endogenous and Exogenous Constraints	
	Low	High
Ameliorations/Institutional Radical/Constituent	Chile	Uruguay
	Venezuela	Bolivia

Fuente: Luna 2010: 28

Con el objetivo de explicar el alcance y los límites del proyecto político del MAS a partir del marco analítico precedente, la sección se subdivide en dos ejes: el primero establece las restricciones exógenas (estructurales) que habrían entrabado el proyecto del MAS: la debilidad institucional de YPFB para hacer frente a la “nacionalización”, la dependencia a las condiciones materiales heredadas de las reformas del mercado (la existencia de una infraestructura orientada hacia la exportación) asociada a la existencia de contratos de venta, igual que la distribución prevista de la renta de los hidrocarburos. El segundo eje muestra las restricciones endógenas (en particular las tensiones programáticas) en el interior del MAS, a causa de la reapropiación del gas y del acceso a las rentas, entre su discurso político y sus prácticas.

3.1. Las causas del enfoque de alcance moderado: las restricciones exógenas

3.1.1 La debilidad institucional de YPFB

La implantación de políticas neoliberales debilitó el sector de hidrocarburos. Siendo capitalizada por compañías extranjeras durante las reformas de mercado de 1996, YPFB deja de lado su infraestructura técnica y humana con el objetivo de permitir la entrada del equipamiento material y humano extranjero; así, la reducción del personal se hace a tal punto, que la compañía del Estado no poseía los empleados suficientes

para hacer frente al sector de los hidrocarburos. Según Velasco Portillo (2011: 117-118), en 2005 la empresa del Estado contaba apenas con 500 trabajadores en toda Bolivia, de los cuales la mayoría ocupaba puestos administrativos.

Además de la falta del personal técnico, YPFB no disponía ni de condiciones técnicas ni de capitales suficientes para realizar una nacionalización radical. En respuesta al decreto de nacionalización 28.701, la empresa del Estado debía asumir la producción de hidrocarburos, pero ésta disponía de sólo un aparato obsoleto para hacer la extracción del gas, igual que de un capital insuficiente. Por ejemplo, en 2004, YPFB poseía un presupuesto de 35.427.503 millones de bolivianos (moneda de Bolivia que equivale a US\$ 5 millones) para reactivar el sector del gas. No obstante, la perforación de un yacimiento de gas natural costaba entre US\$ 20 y 30 millones para esta época y en 2010, el precio alcanzó hasta llegar a US\$ 60 millones (Velasco Portillo 2011: 118). Además, el gas boliviano se encuentra a una profundidad de 5000 metros (es decir, en un espacio de mayor profundidad que el petróleo) y, en consecuencia, un equipo de punta es necesario para hacer extracción, lo que hace del sector un rubro costoso.

La falta de estabilidad sólida de YPFB también provoca inestabilidad en el interior del sector de hidrocarburos. Pero, atención: esta situación no es el resultado de las reformas del mercado en el sector de hidrocarburos. Ésta es antes el fruto de dinámicas propias implantadas por el MAS. En el curso de la “nacionalización”, la intervención del Estado en el sector gasero ha exacerbado esta debilidad institucional. Mientras Evo Morales pretende relanzar la compañía del Estado (YPFB), su gobierno impulsa un debilitamiento institucional de ésta con purgas ideológicas y nominaciones politizadas. Por ejemplo, después de la llegada de Morales YPFB ha tenido cinco presidentes ejecutivos en tres años, al igual que cuatro ministros de hidrocarburos. Con el objetivo de que el sector no sea penetrada por sectores ligados a los partidos tradicionales o a los intereses de compañías privadas, el MAS hace designaciones de personas próximas al partido del gobierno. De esta manera, el sector ha experimentado una inestabilidad de dos maneras.

Por una parte, el presidente ha designado, por ejemplo, dirigentes de movimientos sociales (Andrés Solís Rada, Óscar Coca) al ministerio de los hidrocarburos, lo que ha vuelto el sector aún menos competitivo. Por otra parte, los salarios a la baja en el sector de los hidrocarburos han devenido también un factor de inestabilidad. Por ejemplo, después de la llegada de la izquierda al poder, nadie puede obtener un salario más elevado que el del presidente. Como Evo Morales redujo su salario a 15,000 bolivianos (US\$ 2136), el personal calificado de YPFB prefiere renunciar antes que permanecer en la compañía nacional. En resumen, un primer factor que explica la contención de la nacionalización de una radical a una moderada, es la dependencia de la explotación de los hidrocarburos en Bolivia tanto de la tecnología como de los capitales extranjeros, en razón de su incapacidad operacional, económica y técnica, heredada de las reformas del mercado.

3.2. La existencia de contratos de venta y la dependencia de condiciones materiales heredados de las reformas del mercado

Aunque el Estado boliviano haya retomado legamente el derecho de comercializar sus hidrocarburos, los contratos existentes de venta han minado su capacidad de comercializar sus hidrocarburos a su conveniencia. Mientras que el gobierno de Morales públicamente ha declarado que la distribución interna del gas, al igual que la industrialización, constituyen sus objetivos primordiales (Gobierno de Bolivia 2006: 100), un acuerdo de abastecimiento de 20 años obliga a Bolivia a enviar gas natural a Brasil hasta el 2019.

Teniendo en cuenta que Bolivia produce 45,9 millones de metros cúbicos por día, los contratos con Brasil precisan el envío de 30 millones de metros cúbicos por día, es decir 65% de su producción (diario *La Razón*, 1 de octubre de 2007, citado por Brent 2010: 9). Operando en el interior de estos límites legales de contratos suscritos en 1990, el Estado boliviano solamente ha logrado renegociar el precio y las tasas de imposición de

su gas natural. Los contratos no permitían renegociar los volúmenes de exportaciones (Brent 2010: 9). En este contexto, Bolivia tuvo que atenuar el alcance de su objetivo de orientar el gas hacia la industrialización nacional, y en su lugar, cedió frente a la atracción ejercida por la continuación del proyecto extractivista, particularmente la exportación del gas hacia Brasil. Así, al mismo tiempo que Brasil importa más de la mitad del gas natural de Bolivia con el objetivo de abastecer su centro industrial en Sao Paulo (Reel 2008), Bolivia obtiene ganancias de las rentas con miras a cumplir sus promesas de redistribución y sus programas sociales. Antes de romper relaciones con sus socios comerciales, Bolivia contiene entonces el alcance de su nacionalización a causa de la interdependencia que mantiene con Brasil.

El gobierno de Morales también ha heredado una infraestructura de transporte de hidrocarburos destinada a favorecer las exportaciones de gas natural. Teniendo en cuenta los objetivos de la apertura de los hidrocarburos al mercado internacional durante las reformas neoliberales, las inversiones en esta época tenían un objetivo: construir una infraestructura orientada a la exportación: en particular, la construcción del gasoducto “Gasbol”, que permitía conducir el gas de Bolivia a Sao Paulo. En este contexto, la infraestructura nacional es de menor envergadura (6 pulgadas de diámetro) llegando apenas de Santa Cruz a la Paz, mientras aquella que lleva el gas a Brasil es de gran envergadura (33 pulgadas de diámetro) (Brent 2010: 12).

En breve, los deseos de dar una nueva utilización al gas han sido entrabados por la infraestructura heredada del modelo neoliberal. Ésta tenía como objetivo favorecer las exportaciones y no reforzar la industria nacional boliviana. Entonces, como segundo factor de contención de la nacionalización, los acuerdos legales han servido también de obstáculo para desencadenar una transformación radical de la trayectoria de desarrollo en Bolivia; éstos permitían renegociar el precio y la tasa de imposiciones, pero no las cantidades de gas a exportar.

3.3. Los compromisos políticos y la distribución prevista de la renta

Con el fin de cumplir sus promesas de campaña, el MAS propone distribuir la renta a través de tres programas sociales: el programa “Juancito Pinto” con el que pretende dar una subvención a los niños por asistir a la escuela, el programa “Renta Dignidad” dirigido a beneficiar a los adultos mayores de 60 años, y el programa “Juana Azurday” consagrado a favorecer a las mujeres durante su embarazo. En 2007, tanto las subvenciones a los estudiantes como a los adultos mayores, alcanzó los US\$ 210 millones, es decir aproximadamente el 2% del PIB boliviano de 2007 (Gray Molina 2010: 66).

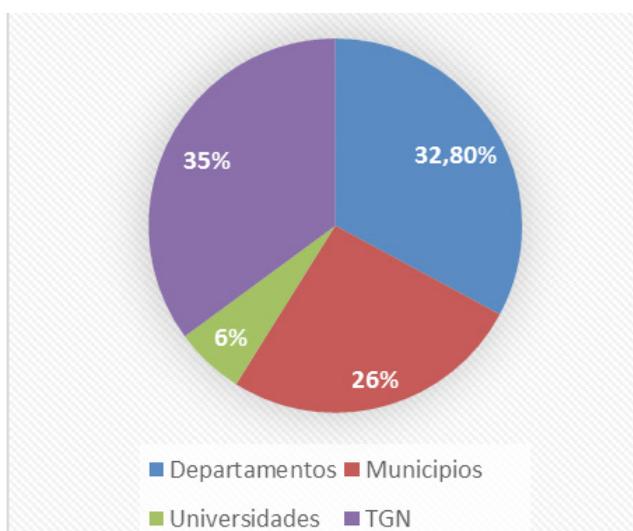
La subvención “Juancito Pinto” tiene por objetivo aumentar el número de estudiantes y reducir el abandono escolar. En 2007, más de 1,32 millones de estudiantes son inscritos a escuelas públicas de primero a sexto año: en particular, en instituciones de educación técnica y en programas de educación especializada. El programa asigna un pago de 200 bolivianos (US\$ 29), sujeto a una verificación constante de la asistencia de los estudiantes a los programas a los cuales ellos están inscritos. Este programa ha extendido su cobertura a dos millones de estudiantes de primero a octavo grado hasta el 2014.

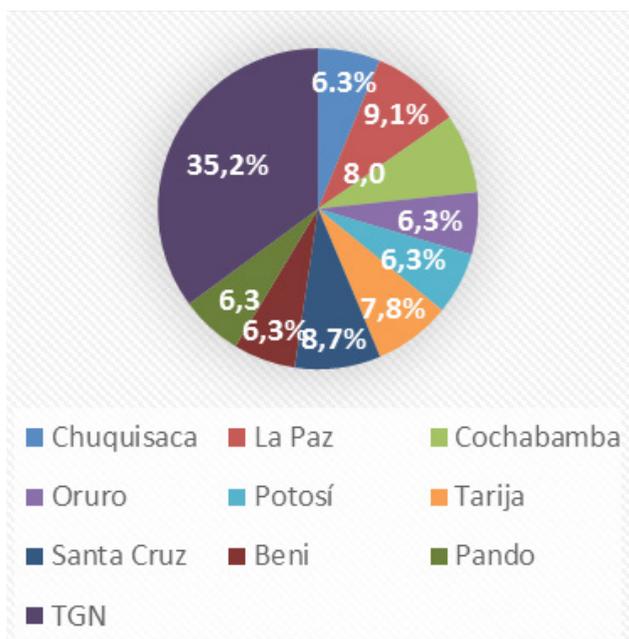
En 2007, el presidente crea la subvención “Renta Dignidad”; se trata de un programa que se dirige a los adultos mayores de 60 años y que asigna 200 bolivianos (US\$ 29) por mes. La fuente de su financiamiento ha sido fuertemente controversial. En 2008, ésta alcanzó los US\$ 55,6 millones financiados por los departamentos y los US\$ 134 millones asignados por la Tesorería General de la Nación (TGN), los municipios, las universidades y las empresas capitalizadas. La reducción de fondos a los departamentos ha sido interpelada por éstos, porque ellos consideran que esta disminución alcanzó el 38% de sus ganancias del IDH: es decir, el 8% de su presupuesto total (Gray Molina, 2010). Finalmente, en mayo de 2009, el gobierno crea otra asistencia derivada de la renta del gas: se trata de la subvención “Juana Azurday”, a través de la cual el gobierno provee a las mujeres durante el embarazo un pago de US\$ 257.

Por una parte, para que la renta se convierta en la base del gasto público, el MAS ha debido reforzar las políticas de mercado: políticas de estabilización, bajo crecimiento de la inflación y disciplina fiscal. Aunque la literatura especializada en ciencia política haya enfatizado en los programas de redistribución del MAS (Rochlin, 2007; Gray Molina, 2010; Madrid 2010; Mazzuca 2013), ésta ha dejado de lado la orientación seguida por su política de gasto público. Contrario a la creencia de la puesta en escena de una “política social radical”, el gobierno de Morales ha terminado entrabado por un programa de austeridad a cambio de tener acceso a los capitales extranjeros para poder relanzar el sector del gas (Veltmeyer y Petras, 2007: 112-113; Webber 2008: 90).

Por otra parte, aunque la ley 3058 de 2006 haya logrado aumentar el impuesto de la renta del gas a 32%, ésta restringe al mismo tiempo la distribución de la renta a los departamentos, municipios, a las universidades y a los grupos indígenas, con miras a permitirles invertir en la salud, la educación y la infraestructura. En el fondo, ésta no retribuye ningún beneficio al sector de los hidrocarburos como indica la Gráfica 1.

Gráfica 1. Distribución del IDH





Fuente: Elaboración propia a partir de la ley 3058 de 2005

Según Brent (2010: 10), Bolivia ha dejado la gallina de los huevos de oro sin comida. Por consiguiente, el Estado ha sido incapaz de hacer de la compañía nacional un actor viable en la producción de hidrocarburos. Entonces, un tercer factor que explica el carácter moderado y no radical de la nacionalización, lo constituyen los compromisos políticos con los movimientos sociales de distribuir la renta, y los obstáculos que implica mantener la relación Estado-mercado con el propósito de acceder a inversiones y tecnología que permitan extraer el gas.

4. Las restricciones exógenas del proyecto político del MAS

Frente al grado de restricciones exógenas, el socialismo es aplazado y el MAS cede frente a la atracción ejercida por los ingresos generados

por el modelo extractivista, indispensable para sostener sus programas sociales. En este contexto, estas limitantes exógenas llevan a tensiones programáticas al interior del MAS (restricciones endógenas). El artículo encuentra dos resultados importantes: la transformación ideológica del MAS asociada a un doble discurso.

4.1. La transformación ideológica

Durante el neoliberalismo, la explotación del gas por la sociedad privada era fuertemente contestada por el MAS. Recordemos que éste ponía en cuestión esta estrategia de desarrollo: él interpelaba la presencia de las compañías extranjeras, las desigualdades en los intercambios entre éstas y el Estado, el lugar de subordinación ocupado por Bolivia en tanto proveedora de materias primas de la economía internacional y sus impactos ambientales y sociales. Sin embargo, después de entrar en función, Morales hace un viraje profundizando el modelo extractivista.

El discurso de Morales argumentando “querer socios y no patrones” (Velasco Portillo 2011: 129), representa la manera por la cual la izquierda pretende profundizar en el extractivismo, desencadenando una apertura hacia el mercado internacional. Por ejemplo, en mayo de 2011 Bolivia organizó un comercio internacional sobre el gas y el petróleo, con el objetivo de que YPF y el gobierno hicieran la promoción de las reservas nacionales frente a las multinacionales (González-Espinosa 2012: 346). Estas prácticas del MAS ponen en evidencia la tensión entre sus ideales, que pretenden aislarse del modelo de mercado anclado a la explotación de materias primas (el gas natural) y la apertura a la industrialización del gas, con los hechos que pretenden reforzar el extractivismo en vista de incrementar los volúmenes de renta hacia el futuro. Este discurso es, entonces, opuesto al de la izquierda del siglo XX que el MAS pretende recuperar: el MAS afronta, pues, una transformación ideológica.

Tabla 5. El peso de la industria extractiva en los países de “izquierda radical” (en %).

Izquierda radical	PIB	Exportaciones	Ingresos fiscales	Inversiones directas extranjeras
Bolivia				
Extracción minera	6,3	19,7	8,2	29,2
Hidrocarburos	6,6	47,8	34,3	34,4
Ecuador				
Extracción minera	0,63	0,54		
Hidrocarburos	19,3	63,1	33,6	
Venezuela				
Hidrocarburos	12	63,3	84,6	

Fuente: adaptación del autor de la tabla elaborada por el *Revenue Watch Institute*, a partir de los datos de las bancas centrales, de la Superintendencia nacional de aduanas de la administración tributaria de Perú, del Instituto nacional de estadística y de la Informática de Perú y de la Comisión económica para América latina y el Caribe.

Como indica la tabla precedente, el extractivismo es, de ahora en adelante, una fuente necesaria para combatir la pobreza. De esta manera el vínculo izquierda/extractivismo, que en el pasado generaba una fuerte oposición sobre la base ideológica del MAS, aparecerá fundado sobre otra mirada: éste es percibido de manera positiva y necesario para proveer los programas sociales de recursos. Por consiguiente, este nuevo “nacionalismo de recursos” no pone en cuestión el extractivismo per se, sino el control privado y extranjero. El MAS retoma entonces el control sobre los hidrocarburos, deviniendo menos hostil hacia la propiedad privada y el mercado. Entonces, con el propósito de fortalecer el Estado y aumentar el gasto público, la izquierda ha terminado profundizando el extractivismo.

En este contexto, el vicepresidente Álvaro García Linera (2006) comienza a afirmar que Bolivia debe poner en marcha una orientación de desarrollo lineal fundada sobre el capitalismo. Este argumento demuestra la incapacidad material de que se establezca el socialismo entre 50 y 100 años siguientes. En lugar de edificarse el socialismo, Bolivia debe erigir una base industrial llamada el “capitalismo indio-amazónico” (Svampa y

Stefanoni, 2009: 152). Este nuevo modelo de “centro izquierda” considera un rol activo del Estado frente al mercado. Se trata de un desarrollo capitalista sujeto a un Estado fuerte y capaz de sostener una “burguesía nacional” que garantice el éxito de un desarrollo capitalista. Es, entonces, después de esta larga fase intermedia de capitalismo industrial, que se podría considerar la realización del socialismo. Esta metamorfosis de la ideología del MAS ha sido objeto de ciertas críticas.

Para Fernando Coronil (2011: 234), esta mutación de la izquierda boliviana representa la tensión que sobresale en el interior del MAS entre sus ideas y sus prácticas. Mientras el MAS reivindica la búsqueda del socialismo a largo plazo, éste implanta el capitalismo a corto plazo. Y mientras el MAS sostiene el capitalismo a corto plazo, éste considera el capitalismo como un modelo económico no viable hacia el futuro. El MAS se ha convertido, entonces, en una izquierda paradójica: mientras pone en cuestión el modelo neoliberal, entretiene el modelo de mercado.

4.2. Hacia una ideología instrumental: ¿un doble discurso?

Según Jeffrey Webber (2008: 89), la ideología anti-neoliberal y anti-imperialista que había llevado al MAS al poder, comienza a revestir en la gestión del Estado un rol instrumental. El MAS pone entonces en escena un doble discurso: frente a los movimientos sociales, la izquierda avanza un discurso político nacionalista según el cual la soberanía del país es reivindicada, convocando a sus bases sociales sobre la premisa de que su gobierno representa un desafío al neoliberalismo. No obstante, frente a las empresas privadas que extraen el gas, la izquierda sostiene un enfoque sujeto a la negociación y a un discurso moderado que explica que la “nacionalización” no va en contra de la rentabilidad de estas compañías, antes busca una mejor equidad en la distribución de los beneficios. Dos afirmaciones de los dirigentes del MAS, muestran ese carácter dual del discurso.

En 2007, mientras que Evo Morales sostenía que “transnational corporations always provoke conflicts to accumulate capital, and the accumulation of capital in a few hands is no solution for humanity [...]

And so I have arrived at the conclusion that capitalism is the worst enemy of humanity” (Webber 2008: 19)”. En sentido contrario, dos meses más tarde, su vicepresidente insinuaba frente a las compañías que extraían el gas en Bolivia: “we are going to correct the discourse, suspending the unnecessary rhetoric, because on top of everything it does not correspond with our actual practice [...] in this year (el primer año del MAS) there was not a single measure that has affected the middle classes, or even the upper classes of Bolivia... We repeat a thousand times: the government of president Morales respects private property, respects religion, respects healthy business activity, guarantees private participation in education and health” (Webber 2007: 19).

Las afirmaciones citadas indican la tensión generada en el interior del MAS por la reapropiación del gas y al acceso a las rentas. Mientras el gobierno se compromete a menudo con una retórica radical, sus políticas no representan una ruptura con el pasado. A pesar de sus críticas al capitalismo, el gobierno no ha buscado llevar una transición hacia el socialismo o cambiado la orientación de la economía. Por el contrario, la economía ha permanecido centrada sobre la exportación de recursos naturales y sobre el control del capital extranjero, igual que sobre el estímulo al capital privado (Raúl Madrid, 2011: 248). El MAS parece haber optado por un cambio gradual. Esta tensión proviene de la determinación del gobierno de hacer de la extracción del gas y sus rentas su principal fuente de ingresos.

5. Reflexiones finales

De forma contraria a la literatura especializada en ciencia política, este ensayo ha sostenido que la izquierda no puede radicalizarse a causa de la relación que mantiene con la renta de hidrocarburos. Con el fin de sostener este argumento, se ha puesto en escena el caso del MAS en Bolivia, para responder a la pregunta principal de la investigación. En particular, encontramos que la renta no constituye la base de un proyecto radical: por el contrario, la interacción del MAS con la renta del gas, lo

ha llevado a reforzar el modelo de mercado, y la “nacionalización” de los hidrocarburos no basta para garantizar una transformación radical.

El análisis encontró tres limitaciones fundamentales que impidieron al sector de hidrocarburos devenir la piedra angular de una transformación de alcance radical: la debilidad institucional de YPF, la orientación de la infraestructura construida orientada hacia la exportación, y la existencia de una serie de normas (la ley 3058 de 2005) asignando la distribución de los impuestos de la renta del gas, igual que la firma de los contratos que constreñían a Bolivia a exportar el gas a Brasil hasta el 2019. Antes que poner en marcha una nacionalización fundada sobre la expropiación, el MAS optó por un enfoque moderado centrado sobre la negociación de nuevos contratos. En este contexto, encontramos tres constataciones significativas.

En primer lugar, el MAS ha experimentado una transformación ideológica fundada sobre su decisión de hacer de la industria extractiva su principal fuente de ingreso. Así, la renta se ha convertido en un factor de tensión entre sus ideales (la búsqueda del socialismo) y sus prácticas (el sostenimiento del modelo de mercado). Como la empresa estatal YPF no posee las condiciones operativas, técnicas y financieras, ésta debe mantener el modelo de mercado con el objetivo de tener acceso a la infraestructura de las compañías privadas igual que a sus capitales. En esta perspectiva, constatamos que el MAS ha transformado sus ideales para acceder a los capitales y a la infraestructura de las compañías privadas. Entonces, su base ideológica da un viraje: se pasa del “socialismo del siglo XXI” al “capitalismo indio-amazónico”.

Este cambio ideológico demuestra la incapacidad material para establecerse el socialismo entre los 50 y 100 próximos años en Bolivia. En lugar de edificar el socialismo, éste debe erigir una base capitalista industrial anclada sobre un Estado que intervenga en el mercado con miras a mejorar la distribución de la riqueza. Será después de esta larga fase intermedia de capitalismo industrial, que Bolivia podría considerar la realización del socialismo. Por consiguiente, la izquierda no es edificada necesariamente sobre una base ideológica inmutable y radical (es decir, sobre romper la relación Estado-mercado). Por el contrario, el análisis

muestra que la ideología del MAS se transforma gradualmente pasando de la movilización por el gas, al ejercicio del poder político.

Esta mutación ideológica de la izquierda boliviana revela una tensión al interior de su proyecto político. Aunque el MAS reivindica sus ideales socialistas a largo plazo, él sostiene el capitalismo a corto plazo, mientras que éste considera el capitalismo como un modelo no viable hacia el futuro. El vínculo del MAS con las rentas del gas lo ha llevado a una contradicción: él pone en cuestión el neoliberalismo, mientras refuerza el modelo de mercado. El MAS ha hecho frente de dos maneras a la tensión que subyace en el interior de sus bases sociales.

En un primer momento, el MAS ha fundado su estrategia de distribución de la renta sobre el gobierno central y las municipalidades. Esto deviene una manera de orientar los ingresos de la renta a través de los programas sociales a “nivel local”, en detrimento del proyecto de liberalización del mercado de las élites al oriente. En un segundo momento, el MAS ha incorporado los dirigentes de los movimientos sociales en la gestión pública con el objetivo de legitimar sus acciones en el ejercicio del poder político. Así, las reivindicaciones radicales al ejemplo de la reforma agraria y la transformación de la concepción de desarrollo han cedido frente a la atracción de las rentas, indispensables para financiar los programas sociales y también para ser percibidos en el interior de los movimientos sociales como un “gobierno radical”.

En segundo lugar, también hemos constatado que la transformación ideológica del MAS ha hecho de su discurso un factor instrumental. Frente a los movimientos sociales, el MAS presenta un discurso radical que reivindica la soberanía boliviana a través de la reapropiación del gas y la continuación de la búsqueda del socialismo. Sin embargo, frente a las compañías privadas, Bolivia presenta un discurso en que el MAS garantiza la protección de la propiedad privada y estimula a la vez la inversión privada. En el fondo, la izquierda boliviana ha desviado el debate: como ésta necesita de los ingresos provenientes de las rentas del gas para subvencionar sus programas sociales, el MAS ha comenzado a hacer de la industria extractivista una estrategia de desarrollo positiva.

Además, la nacionalización no pone en cuestión el extractivismo en sí mismo, sino el control privado y extranjero de la industria.

Finalmente, encontramos que la intervención de la izquierda en el mercado no es sinónimo de desequilibrio o de disuasión de los capitales privados (Weyland, Madrid y Hunter 2010; Weyland 2011). Por el contrario, el estudio del caso del MAS deja ver que su intervención en el sector de hidrocarburos ha generado algo que los gobiernos precedentes han sido incapaces de crear: la estabilidad social y la legitimidad. La primera se explica a través del aumento del gasto público por medio de los programas sociales, y la segunda se explica por la participación de la empresa del Estado en el sector del gas. En consecuencia, estando a la cabeza de la extracción de los hidrocarburos, YPF, sirve para legitimar la presencia de las compañías privadas. Pero, atención: no afirmamos que la “nacionalización” en sí haya provocado el alza de los ingresos del gobierno. El artículo muestra que otros factores explican tal escenario: el aumento en el volumen de la exportación del gas hacia Brasil y el alza del precio de los hidrocarburos en el mercado internacional.

Bibliografía Referenciada

- Andolina, R., Laurie, N., & Radcliffe, S. A. (2009). *Indigenous development in the Andes: Culture, power, and transnationalism*. Duke University Press.
- Arditi, Benjamin. (2009). “El giro a la izquierda en América latina: ¿una política post-liberal?” En *Ciencia Sociales Unísonos*, 45 (3), pp.233-246.
- Borón, Atilio. (2005). “La encrucijada boliviana”. Recuperado el 2 de mayo de 2013 de: http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/borona/boron0005.pdf
- Brent Z., Kaup. (2010a). “A Neoliberal Nationalization? The Constraints on Natural-Gas-Led Development in Bolivia”. En *Latin American Perspectives*, Issues XXX, Vol. XX, N° X, pp. 1-16.

- (2010b). "Powering up: Latin America's energy challenges: Bolivia's nationalised natural gas: social and economic stability under Morales." En *IDEAS reports- strategic updates*, Kitchen, Nicholas (ed.) SU005. LSE IDEAS, London: School of Economics and Political Science, London, UK.
- Cameron, Maxwell A. y Hershberg, Eric (coord.). (2010). *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Castañeda, Jorge. (2006). "Latin America's Left Turn". En *Foreign Affairs*, 85 (3), mai-juin, p. 28-43.
- Coronil, Fernando. (2011). "The Future in Question: History and Utopia in Latin America (1989-2010)". En *Business as Usual. The Roots of the Global Financial Meltdown*. Ed. Craig Calhoun and Georgi Derlugian. New York: NYU Press: 231- 264.
- Dabène, Oliver. (2012). *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*. Paris: Presses de Science Po.
- Decreto Supremo 28701 (2006). Decreto Supremo N° 28701 de Nacionalización de Hidrocarburos "Héroes del Chaco". Gaceta Oficial N° 2883, promulgado el 1 de mayo de 2006.
- Eaton, Kent. (2007). "Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Reaction against Indigenous Mobilization". En *Politics & Society*, Vol. 35 N° 71-102.
- (2013). "Recentralization and the left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela". En *Comparative Political Studies*. XX (X) 1-28.
- EIU. (2007). "A Year of Evo Morales: Economist Intelligence Unit Briefing". En *Economist Intelligence Unit*. Recuperado el 2 de junio de 2013 de: <http://www.economist.com/node/8651297>
- Espinosa, Carlos. (2007). "Izquierda Populista, nacionalismo de recursos naturales y la geopolítica en los Andes". En *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 7, segundo semestre 2006, premier semestre 2007, pp. 124-144.
- García Linera, Álvaro (2006). "El capitalismo andino-amazónico". En *Le Monde Diplomatique* (Edición boliviana).

- (2008). “Marxismo, nacionalismo e indianismo en Bolivia. La “nueva izquierda” del presidente Morales”. En *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, N° 2, CLACSO.
- González-Espinosa, Ana Carolina. (2012). “La gauche et la continuité du projet extractiviste: Bolivie, Équateur, Venezuela”. En Dabène, Oliver, *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Chapitre 10. Paris: Presses de Science Po.
- Gudynas, Eduardo. (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contexto y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP y CLAES: Quito. p. 187-225.
- Harten Sven. (2011). *The Rise of Evo Morales and the MAS*. London; New York: Zed Books.
- Hershberg, Eric. (2010). “Latin America’s Left: The Impact of the External Environment”. En Cameron A. Maxwell y Hershberg, Eric, *Latin America’s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Chapter 12. London: Lynne Rienner Publishers.
- Hylton, Forrest and Sinclair Thomson. (2005). “The Chequered Rainbow”. En: *New Left Review*, N° 35, Sep- Oct, pp. 41-64.
- Kennemore, Amy and Weeks Gregory. (2011). “Twenty-First Century Socialism? The Elusive Search for a Post- Neoliberal Development Model in Bolivia and Ecuador”. En *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, N° 3, p. 267- 281.
- Kohl, Benjamin. (2010). “Bolivia under Morales: A work in Progress” *Latin American Perspectives*, Issue 172, Vol. 37, No 3, pp. 107- 122.
- Kohl, Benjamin. (2002). “Stabilizing neoliberalism in Bolivia: popular participation and privatization” *Political Geography* No 21, pp. 449-472.
- Lánzaró, Jorge. (2007). “La socialdemocracia criolla”. En *Nueva Sociedad*, N° 217 (septiembre-Octubre): 40-58.
- Ley N° 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) (2007). Gaceta Oficial de Bolivia, promulgada el 28 de noviembre de 2007.
- Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005). Gaceta Oficial de Bolivia N° 2749, emitida el 17 de mayo de 2005 y publicada el 19 de mayo de 2005.

- Ley N° 981 de creación de la regalía nacional compensatoria del 1% de la producción nacional de hidrocarburos a favor de Beni y Pando (1988). Gaceta Oficial N° 1542, publicada el 21 de marzo de 1988.
- Lemoine, M. (2005). "Bolivia: An Election For Change and Promise". En *Le Monde Diplomatique* (Edición en Inglés), noviembre. Recuperado el 2 de Abril de 2013 de: mondediplo.com/2005/11/08bolivia
- Levitsky, Steven and Roberts, Kenneth M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Luna, Juan P. (2010). *Democracia en la Región Andina: Diversidad y Desafíos*. Co-edited with Maxwell Cameron. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Madrid, Raúl. (2011). "Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo". En Levitsky, Steven and Roberts, Kenneth M., *The Resurgence of the Latin American Left*, Chapter 10. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mazucca, Sebastian L. (2013). "The Rise of Rentier Populism". En *Journal of Democracy*, Volume 24, N° 2, pp. 108-122.
- Mokrani, Leila. (2010). "Reformas de última década en el sector de hidrocarburos en Bolivia: esquemas de apropiación y reproducción de la renta" *Umbrales*, 20, pp.23-70.
- Ortiz, Ricardo et Martín, Schorr. (2008). "Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos de "izquierda" en América latina. Aportes para la discusión" *Nueva Sociedad*, Documentos, Buenos Aires.
- Petras, James. (1997). "Latin America. The Resurgence of the left". En *New Left Review*, 223, mai-juin 1997.
- Polet, François. (2009). "La Bolivie d'Evo: démocratique, indianiste, et socialiste?" En *Alternatives Sud*, Vol. 16, p. 7-24.
- Sader, Emir. (2006). "El post-neoliberalismo de la nueva Bolivia". Recuperado el 1 de julio de 2013 de: http://www.archivochile.com/Chile_actual/columnist/sader/colum_sader00050.pdf
- Unidad de Fiscalización. (2007). *Informe sobre las auditorías a la capitalización*. N° 32, La Paz: Ministerio de Hidrocarburos.

- Velasco Portillo, Susan Rina. (2011). *La Nacionalización Pactada: Una Nueva Forma de Gobernanza sobre el Gas Boliviano*. Quito-Ecuador: Ediciones Abya.
- Weyland, Kurt. (2009). "The rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory". En *Comparative Politics*, Vol. 41, N° 2, p. 145-164.
- (2011). "The Left Destroyer or Savior of the Market Model?" En Levitsky, Steven and Roberts, Kenneth M., *The Resurgence of the Latin American Left*, Chapter 3. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Weyland, Kurt; Madrid L. Raúl; Hunter, Wendy. (2010). *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Webber, Jeffery R. (2008). "Dynamite in the Mines and Bloody Urban Clashes: Contradiction, Conflict and the Limits of Reform in Bolivia's Movement towards Socialism". En *Socialist Studies* 4, N° 1: 79-115.
- (2012). "Revolution against "progress": the TIPNIS struggle and class contradictions in Bolivia." *A Quarterly Journal of socialist theory*, Issue 133.
- YPFB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. (2002). Memoria Anual 2002.
- YPFB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. (2005). Informe Técnico, enero-diciembre 2005).
- YPFB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. (2009). Plan de Inversiones YPFB Corporación 2009-2015.
- YPFB, Petrobras Bolivia S. A. y Total E&P Sucursal Bolivia S.A. (2006). Contrato de Operación.

La migración de retorno en perspectiva. Una aproximación a los factores de incidencia del caso argentino, 2008-2016*

Return migration in perspective. An approach to the impact factors of the Argentine case, 2008-2016

Recibido: 16 de junio de 2016 Aprobado: 17 de agosto de 2016

PATRICIA JIMENA RIVERO**
CONICET, CEA-FCS-UNC

5

* Una versión preliminar de este artículo se presentó en la mesa “Migraciones, refugio y derechos humanos: continuidades y rupturas a nivel internacional y nacional” en el II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología. Pre-ALAS “Las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe hoy: Perspectivas, debates y agendas de investigación”, que tuvo lugar en Villa María (Córdoba, Argentina) entre el 06 y el 08 de junio de 2016.

** Becaria Doctoral del CONICET, Lic. en Sociología (UAB) y Máster en Gestión de la Inmigración (UPF). Investigadora del Programa “Población, Desigualdad y Políticas Públicas” y “Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina”, ambos del CEA-FCS-UNC y CIECS- CONICET y UNC.

E-mail: patriciaj.rivero@gmail.com

Mi más profundo agradecimiento a Carlos Alberto González Zepeda (CONACYT, UAM-Cuajimalpa), así como a los dos evaluadores anónimos por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Resumen

El presente artículo analiza los principales factores que intervienen en los procesos de decisión de retorno de argentinos provenientes de España. El retorno, lejos de representar la última etapa de un proceso migratorio bidireccional, constituye una fase más del ciclo migratorio que no debe ser visto como necesariamente definitivo y permanente. Entendemos esta movilidad como un proceso social íntimamente interconectado con las lógicas de la emigración y la inmigración y otros procesos de transformación social. Así, planteamos un marco epistémico-metodológico que permita dar cuenta de las interconexiones de lo local, lo nacional, lo global y lo transnacional. Inferimos, por tanto, que el retorno es justamente producto de esa lógica de interdependencia. Desde un enfoque cualitativo y a través de 35 entrevistas en profundidad a post-retornados que regresaron de España entre 2008 y 2016, presentamos los primeros lineamientos de una investigación doctoral en curso con la idea de abrir una discusión inicial sobre los procesos de retorno argentino. Se sostiene que si bien los contextos macro-estructurales son determinantes a la hora de decidir retornar, también tienen incidencia los elementos que conforman el nivel micro-meso, principalmente los vinculados al tipo de proyecto migratorio del sujeto.

Palabras clave: migración de retorno, trans-nacionalismo, retorno argentino, re-emigración, circularidad, crisis económica española.

Abstract

This article analyzes the main factors involved in the decision making process of returning from Argentina to Spain. The return represents the last stage of a two-way migratory process, it consists of one phase of the migration cycle that should not be viewed as necessarily final and permanent. We understand this mobility as an intimate process of social interconnection in conjunction with the logic of emigration and immigration and other processes of social transformation. So it raises a frame work of epistemic-methodology that allows the local, national, global and transnational interconnections. The first findings of the research emphasize that the determinants of the returns are just products of the logical interdependence. From a qualitative



approach we analyze the case of Argentina through 35 in-depth interviews to post-returnees who returned from Spain between 2008 and 2016. Analytically the macro-structural contexts are determinants that also impact the elements that make up the micro-meso level, mainly linked to the type of migration of the subject, since this also affects the decision to return

Key words: return migration, transnationalism, argentine return, remigration, circular-migration, Spanish economic crisis.

Introducción

Por largo tiempo, las migraciones de retorno fueron el capítulo olvidado dentro de los estudios de las migraciones internacionales. Pero sucedidas una serie de transformaciones socioeconómicas a escala global a comienzos de este siglo, el retorno se ha hecho cada vez más notorio, siendo tema de interés tanto de los Estados emisores y receptores, como de la propia comunidad científica.

La significativa pérdida de dinamismo de la economía española, generada por la crisis financiera a finales de 2007, fue el punto de inflexión de estos “nuevos” procesos migratorios de retorno producidos fundamentalmente por latinoamericanos. Aun así, la crisis global ha tenido en Latinoamérica efectos menos dañinos saliendo relativamente ileso de esa experiencia ya que empezaban a tomar cuerpo una serie transformaciones políticas, económicas, sociales e incluso culturales en toda la región.

Por ello, con la idea de contribuir a un campo de conocimiento poco explorado, este artículo realiza algunas reflexiones a partir de una investigación doctoral en curso sobre el retorno argentino.¹ Si bien los

¹ El estudio del retorno argentino (Gil Araujo 2013, Cassain 2013 y 2016, Gil Araujo y Pedone, 2014, Cerrutti y Maguid 2016, Rivero 2016) es la continuación a una serie de investigaciones ya realizadas sobre los procesos de emigración e inmigración de este colectivo. Resalan los trabajos de Esteban (2003, 2009, 2011, 2015); Novick (2004, 2007); Luchilo, (2007); Actis y Esteban (2007, 2008); Schmidt (2005, 2009, 2010); Actis (2011); Jiménez Zunino (2011), entre otros.

resultados preliminares no son definitivos ni concluyentes, presentamos unas primeras reflexiones del caso empírico. Así, el estudio tiene como propósito analizar los principales factores que intervienen en la movilidad de retorno desde España hacia Argentina. Y se pregunta sobre los modos en que los condicionantes (en sus niveles micro, meso y macro) intervienen en los procesos de toma de decisión del retorno en un contexto complejo atravesado por una crisis económica en destino y procesos de cambio político, económico y social en origen (2008-2016). Analíticamente, si bien analizamos los contextos macro-estructurales de Argentina y España —en tanto procesos de transformación social que generan posibles contextos de retorno— también se tienen en cuenta los elementos que conforman el nivel micro-meso, especialmente los vinculados al tipo de *proyecto migratorio* del sujeto, porque éstos también inciden en la decisión de retornar.

Por otra parte, adoptamos la perspectiva transnacional para el estudio de las migraciones (Glick-Shiller, Basch y Szatón-Blanc, 1992) por cuanto plantea el estudio del retorno como parte del ciclo migratorio y no como un simple acto de regreso al país de origen. El retorno, en tanto proceso social (Glick-Schiller, 2005), es una movilidad de grandes complejidades porque se encuentra íntimamente imbricado con otros procesos de transformación social, tanto con la lógica de la emigración, como con mercados de trabajo en origen y destino, y las dinámicas propias del capitalismo global (Rivera, 2011). Desde este cuadro compuesto por articulaciones complejas, planteamos un marco analítico que permita dar cuenta de las interconexiones de lo local, lo nacional, lo global y lo transnacional.² Por eso, algunos de los determinantes que expliquen el retorno serán justamente producto de esas lógicas de interdependencia (Glick-Schiller 2005, Rivera 2011).

El artículo consta de cinco secciones. En la primera, nos proponemos conceptualizar el retorno desde una mirada transnacional y procesual. En

² Si bien los conceptos “global” y lo “transnacional” tienen en común que ambos describen fenómenos transfronterizos, Sinatti (2008) plantea que los fenómenos globales afectan a personas de todo el mundo, independientemente de su lugar de residencia. En cambio, lo transnacional emana de un territorio nacional y de ahí se extiende a uno o más países.

la segunda, presentamos el diseño metodológico y el modo en el que se observa el fenómeno. En la tercera, realizamos un repaso por los contextos bajo los cuales se produce el retorno argentino desde España, prestando atención también a los contextos de emigración e inmigración. En una cuarta sección, presentamos los primeros lineamientos que permitan una discusión inicial teórico-analítica del caso. En la última, y a modo de cierre, planteamos algunas consideraciones finales que permitan seguir reflexionando sobre los procesos de retorno de los argentinos.

Hacia una conceptualización del retorno

Dado que no se ha desarrollado una teoría general del retorno, debido a que es considerado un caso especial de la migración (Jáuregui y Recaño, 2014), existen algunas posiciones teóricas —las cuales derivan de las teorías generales de la migración internacional— que permiten explicar las especificidades de este tipo de movilidad. La perspectiva estructuralista, por ejemplo, pone el acento en que los individuos no son libres en la toma de decisiones, ya que están limitados/condicionados por fuerzas externas a su voluntad. Desde este marco, la migración de retorno estaría determinada por factores macro-estructurales e institucionales asociados al país de destino o país de origen. Del lado opuesto, se encuentran los posicionamientos más micros que sostienen que el migrante es un sujeto racional que hace una relación coste-beneficio a la hora de tomar la decisión de migrar. La migración de retorno, en este caso, se produce cuando los costos de la migración (económicos, psicológicos, etc.) son mayores a los previstos evitando así la maximización de las ganancias.

Lo cierto es que estos enfoques de corte tan lineal resultan insuficientes, y se reconoce cada vez más que los adelantos en las tecnologías de transporte y comunicaciones han transformado cualitativamente las formas en que los migrantes van manteniendo vínculos con más de una sociedad. Un enfoque teórico, metodológico y epistemológico capaz de captar esta complejidad es el que ofrece la *perspectiva transnacional* (Glick-Shiller, Basch y Szatón-Blanc 1992) en

tanto no considera que el acto de “volver” sea una migración de regreso definitiva sino, por el contrario, lo plantea como un elemento propio de la experiencia migratoria en todo su proceso (Cassarino 2004, Durand 2006. Rivera 2009 y 2011; Cavalcanti y Parella 2013).

Dado que los migrantes han ido adquiriendo la capacidad de organizar sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, el retorno plantea importantes desafíos conceptuales al estudio de la movilidad, ya que cuestiona los análisis clásicos desde planteamientos duales como origen/destino, irse/regresar, expatriarse/repatriarse (Cavalcanti y Parella 2013). Incluso, no implica necesariamente regresar al lugar de origen para reinsertarse en la dinámica local, como apunta Rivera (2008, 2011). Cassarino (2007) se inscribe en una línea similar y sostiene que el país de nacimiento no debería ser el único elemento de referencia para explicar la idea de retorno desde un lugar anterior, sino que también se ha de considerar el país de tránsito y hasta un tercer país.

Si bien la etapa de “regreso” se configura en función del tipo de implicación que el migrante haya tenido tanto en los lugares de origen como de destino (incluso en otros lugares), no podemos decir que estos desplazamientos de retorno sean concluyentes porque pueden suponer nuevas movilidades de *re-emigración* y/o *movimientos circulares*.³ Por eso decimos que el retorno es una “vuelta a casa transitoria”, inserto en dinámicas de relaciones transnacionales (Margolis 1994; Pries 1999).

Dada la complejidad que plantea el enfoque transnacional para el estudio de las migraciones las categorías analíticas como “país de origen”, “país de destino”, “migración temporal”, “migración permanente” e incluso la propia de “retorno” son cada vez más difíciles de sostener en un mundo en el que los migrantes construyen y definen proyectos migratorios desde el compromiso simultáneo con dos o más sociedades (Jáuregui y Recaño 2014).⁴ Así, desde el transnacionalismo, el sujeto que retorna posee una

³ Para un repaso más completo del concepto y sus implicancias teóricas y metodológicas, véase Bustamante (1998).

⁴ Si bien el lugar de enunciación en esta investigación es que las categorías “origen” y “destino” están constituidas por una cierta disfuncionalidad para comprender la movilidad de las personas, las utilizamos para hacer denominaciones espaciales y poder distinguir un contexto de otro.

identidad múltiple (Cavalcanti y Parella 2013), construida en función del sentido de pertenencia a dos o más lugares simultáneamente.⁵

Por otro lado, un abordaje que considera el retorno como etapa o fase del ciclo migratorio, parte del presupuesto de que la migración internacional se encuentra inserta en la lógica de conformación de circuitos migratorios complejos, los cuales son constituidos y moldeados por la intersección de diferentes dinámicas, tanto de trayectos migratorios, como de espacios sociales, capitales (económicos, socioculturales y políticos), y sociedades (desiguales) interconectadas entre sí (Glick-Schiller 2005). Rivera, en la línea sistémica de Glick-Schiller, apunta que el “retorno está condicionado a las intersecciones contingentes entre contextos de retorno migratorio, contextos de destino y de salida, circulaciones migratorias, mercados de trabajo y las dinámicas propias del capitalismo global” (2011: 311). Por eso decimos que los procesos de retorno, al igual que los de la migración en general, se encuentran indefectiblemente imbricados con otros procesos de transformación social que deben ser tomados en cuenta para entender tanto los determinantes como los impactos que producen las movilidades de los sujetos (Glick-Schiller 2005; Glick-Schiller y Faist 2009 y Rivera 2011).

Autores como Bustamante (1996) refieren al concepto de migración de retorno como parte del proceso de “circularidad migratoria”, aunque sólo en el marco de movimientos de carácter laboral; así y todo, los estudios de las migraciones internacionales permiten constatar una diversidad de experiencias migratorias vinculadas a este tipo de movilidad. Entendemos por circularidad al “proceso de alternancia de estadías entre dos países, por más de seis meses” (Jáuregui y Recaño 2014). Un país representa el lugar de origen del migrante, su lugar de residencia “fijo” y el otro, el país de destino, el lugar donde se encuentra su actividad laboral.

⁵ Para Moctezuma (2011) el “transnacionalismo” de los migrantes, en tanto proceso social, en estricto sentido se refiere a las relaciones de identidad y pertenencia, mientras que la “transnacionalidad” alude a las prácticas sociales que aquéllos desarrollan. Esta distinción conceptual es fundamental clarificarla en tanto delimita el objeto de estudio y las herramientas metodológicas a emplear en la investigación.

Castles (2010), en una línea similar, plantea “conceptualizar la migración, no únicamente como un resultado de la transformación social ni como una de sus causas, sino como una parte integral y esencial de los procesos de transformación social” (p.159). Asimismo, el autor apunta a que es importante vincular las experiencias de la migración a nivel local (tanto en las zonas de origen como en las de destino) con otros niveles socio-espaciales y, particularmente, con los procesos globales.⁶ En este sentido, es necesario reflexionar acerca de los enfoques de gran parte de los estudios migratorios que pensaban las migraciones como un fenómeno inserto en un ámbito estatal, regional o local, y que partían de la base de que ese era el marco adecuado para la observación del objeto. Dichos marcos, se han visto repentinamente desafiados por las crecientes conexiones y flujos transnacionales que atraviesan las experiencias de vida de los migrantes. Por eso, debemos observar el retorno desde múltiples contextos interconectados e imbricados entre sí.⁷

La relación entre emigración, inmigración y retorno: algunos datos contextuales

Como ya se mencionó, los procesos de retorno poseen un carácter procesual en tanto no son un simple acto de regreso al lugar de origen y se configuran en función de la interrelación entre los contextos de emigración e inmigración y los contextos globales y transnacionales. Para Glick-Shiller y Faist (2009) los retornos son producidos por las

⁶ Una posición teórica, epistemológica y metodológica similar la tiene Saskia Sassen (2006, 2007).

⁷ Debido a que el enfoque de la investigación es transnacional, se ha optado por un diseño multi-localizado (Marcus, 1995; Hannerz, 2003) que permita “etnografiar” los vínculos y relaciones que se establecen entre lugares distantes espacialmente, pero que se encuentran unívocamente unidos entre sí, para entender, explicar e interpretar los determinantes del retorno. Si bien algunas investigaciones multi-situadas pueden no implicar un desplazamiento físico, sí pueden encontrarse ubicadas en un contexto multi-local, como es el caso de esta investigación. Así pues, estudiamos la articulación de los sujetos a sistemas más amplios, “multi-escalarmente”, en palabras de Saskia Sassen (2007). La labor del *investigador multi-local*, por tanto, es crear un mapa de los lugares con los sujetos relacionados a estos lugares.

condiciones estructurales de los contextos, las instituciones, las políticas públicas y los capitales capaces de ser movilizados por los sujetos, pero también se encuentran fuertemente ligados a las condiciones desiguales de las sociedades que se interconectan por migraciones laborales. Proponemos, pues, observar el retorno argentino desde este esquema relacional.

Respecto a los condicionantes de la emigración, un suceso importante que marcó la historia migratoria entre Europa y América Latina fue el extraordinario proceso emigratorio producido a finales de la década de los 90 dirigido, sobre todo, hacia España,⁸ segundo receptor de migrantes del mundo y primero en términos relativos a su población durante ese periodo (Esteban, 2015).

Son tres las causas que contribuirían a que se produjera este gran proceso emigratorio: en primer lugar, el ingreso de España a la Unión Europea en 1985 fue el detonante de su posterior bonanza económica, la cual se ve reflejada en la evolución del producto interior bruto (PIB), que aumentó de manera sostenida desde el año 1993 hasta el 2008 (Jáuregui, Recaño y Ávila, 2015); en segundo lugar, el endurecimiento de los controles migratorios en EE UU a partir del 2001 junto a la mayor permeabilidad que presentaba España para los migrantes sudamericanos. Finalmente, y como causa principal, las situaciones de crisis económicas y políticas neoliberales padecidas por los países latinoamericanos. Todo junto, conformaría el escenario que daría lugar a estos grandes flujos emigratorios.

En lo que refiere a Argentina, el proceso emigratorio más importante de su historia fue el “boom” del corralito a finales del 2001. En esta etapa se produce un incremento sin precedentes del número de inmigrados argentinos en España: en el plazo de tres años llegaron más personas desde Argentina que las que se habían establecido a lo largo de más de

⁸ Los sudamericanos aumentaron más de ocho veces entre 1998 y 2007, y como resultado pasaron a constituir la tercera parte del total de inmigrantes en España (Cerrutti y Maguid 2016).

dos décadas (Actis y Esteban, 2008; Actis, 2011).⁹ Indudablemente, este masivo flujo de salidas reconfiguró el sistema migratorio entre España y Argentina pasando de la lógica de las “movilidades norte-sur” a la de “movilidades sur-norte”.¹⁰ Si bien se produjeron importantes procesos emigratorios de argentinos hacia España desde antes de la década de los 70, hay consenso en que el proceso del 2001 fue el de mayor envergadura tanto cuantitativa como cualitativamente.

Otro elemento que reconfiguraría el sistema migratorio entre España y Argentina también se produce, entre otras cosas, debido a la restrictiva política migratoria española enmarcada en las nuevas directivas de la Unión Europea a partir de 1985, las cuales configurarían nuevas estructuras de desigualdad marcadas por la movilidad de los sujetos. Así, ante la *movilidad* de algunos, se produce la *inmovilidad* de otros en función del pasaporte que disponga cada sujeto. De manera que la documentación pasa a representar un marcador de diferencia social, posiblemente el principal factor de estratificación social de estos tiempos que corren, según Cortés (2015).

Por consiguiente, la habilidad de permanecer o migrar —y bajo qué condiciones— está ampliamente condicionada por la inserción específica en el régimen de *movilidad global* (Glick Schiller y Salazar 2013); de esta manera el nuevo orden social pasa a estar organizado en torno al eje movilidad/inmovilidad. Algunos argentinos, pese a su deseo de emigrar, se encontraron con obstáculos y tuvieron que crear estrategias para afrontar y superar los dispositivos de control migratorio. Así, mientras algunos emigraban con pasaportes europeos gracias a sus vínculos transgeneracionales, otros migraron bajo el status de turista como estrategia para cruzar la frontera. Otros, directamente no se desplazaron

⁹ Actis y Esteban (2007, 2008) distinguen cuatro flujos de inmigración de argentinos a España: 1) los emigrados antes de 1975; 2) el flujo del exilio entre 1976 y 1983; 3) los emigrados devaluados de la hiperinflación y las reformas estructurales (1984-1999) y 4) el boom migratorio: los huidos del corralito que dura, según Esteban (2015), hasta el 2007.

¹⁰ Para mayor detalle se puede consultar el trabajo de Schmidt (2010). Grosso modo, las inmigraciones españolas hacia la Argentina se produjeron en tres etapas: la primera y más masiva entre 1880 y 1930; la segunda más selectiva y relacionada al exilio republicano post 1939; y la tercera correspondiente a las denominadas “migraciones tardías” (1946-1960).

pese a tener el deseo de hacerlo. Por eso decimos que el régimen de movilidad global estratifica de acuerdo a varias variables: la nacionalidad y el status socioeconómico son probablemente dos de las más relevantes (Mata 2015)

Por lo tanto, las categorías sociales asociadas a esos diferentes status de movilidad/inmovilidad “definen nuevas jerarquías de sujetos y como consecuencia actúa como herramienta poderosa de clasificación y estratificación. Mientras que la movilidad se asocia a la idea de promoción social, la inmovilidad se ha convertido en una de las nuevas formas de discriminación y exclusión” (Cortés 2015: 92). Es importante seguir reflexionando sobre ello e indagar empíricamente sobre los modos en que los retornos argentinos se inscriben en estos regímenes de movilidad global.

Con todo, y vivida ya la bonanza económica española que tuvo su mayor auge entre el 2003 y el 2007, se produce la llegada de la crisis en el 2008, la cual representaría un punto de inflexión importante en la vida de los migrantes produciendo por primera vez una disminución del *stock* total con una gran proporción de latinoamericanos. Según el Padrón Municipal de Habitantes (INE), la población extranjera residente en territorio español pasó de 5'268.762 extranjeros en 2008 a 4'729.644 en 2015 y en el mismo periodo los argentinos pasaron de 196.946 a 119.731.¹¹ Es importante aclarar que muchos de estos migrantes posiblemente hayan regresado a su país de origen, pero es posible que otros hayan re-emigrado a otros destinos de la Unión Europea (si tienen nacionalidad comunitaria) o de Latinoamérica.

El impacto de la crisis afectaría de manera considerable en las condiciones de incorporación de la población migrante, sobre todo en la destrucción de empleo.¹² Pero, ¿cuáles serían las condiciones estructurales desde el otro lado del océano y concretamente de la Argentina? Al tiempo que se profundizaba la crisis económica en España,

¹¹ Los datos consultados al padrón han sido filtrados por la variable “país de nacimiento”.

¹² Para ahondar en esta cuestión se puede consultar “Impactos de la crisis sobre la población inmigrante” de Colectivo IOÉ (2012) y para el caso concreto de los argentinos: “El sueño de los perdedores” de Fernando Esteban (2015).

en América Latina se venían produciendo procesos de transformación política, social y económica (García 2008; Ortiz y Schorr 2008; Sader 2009). Los datos de la CEPAL¹³ muestran una evolución positiva en la región tanto en crecimiento económico como en desarrollo social. Hubo avances importantes en materia económica, así como en salud, educación y reducción de la pobreza (PNUD, 2013). En Argentina¹⁴ se produce un cambio de paradigma político y económico en que el Estado reaparece como un actor imprescindible para promover e impulsar los cambios. En el primer trimestre de 2003 la tasa de desempleo se situaba en 20,4% disminuyendo hasta el cuarto trimestre del mismo año a 14,5%. Esta tendencia se mantendría los siguientes años descendiendo a 7,5% en el 2007 y 6,7% en 2011.¹⁵ Asimismo, el descenso en la tasa de pobreza es significativo: en el primer semestre del 2003 había en las áreas urbanas un 20,4% de hogares en pobreza extrema, 3,8% en 2008 hasta alcanzar un 1,5% en 2012.¹⁶

Por otra parte, un condicionante macro-estructural que también incide en la decisión de retorno es el referente a las políticas de vinculación y de retorno que implementan los países de origen y destino. Si bien no es el propósito de este artículo profundizar en ellas, hay que decir que los programas desarrollados por el Gobierno español para ayudar al retorno asistido han tenido escaso impacto en cuanto a

¹³ Se pueden consultar los informes anuales que elabora la CEPAL: “Panorama Social de América Latina” (desde el 2004 en adelante); “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe” (varios años); “Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013” (2014).

¹⁴ Gran parte de los datos consultados, tanto de organismos nacionales como internacionales, tienen como fuente principal al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que es la principal institución estadística oficial del país. Si bien en algún momento han habido algunas controversias respecto a la generación de datos por parte del organismo, sostenemos que su utilidad es indicativa al contexto y al periodo establecido.

¹⁵ Datos del Taller de Estudios Laborales publicados en el Informe Trimestral de Estadísticas Laborales y Económicas (2006 y 2013). Fecha de consulta: 27/08/2016. En: [<http://www.tel.org.ar/>]

¹⁶ Base de datos de la SEDLAC (Base de datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe). La tasa de pobreza es una estimación obtenidas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH-C) que cubre 31 áreas urbanas del país, en las cuales habita alrededor del 70% de la población urbana de Argentina. Fecha de consulta: 27/08/2016. En: [<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/>]

número de beneficiarios. Tres son los programas implementados por el Estado español: el Programa de retorno voluntario de atención social; el Programa de retorno voluntario productivo, y el Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios que retornan voluntariamente a sus países de procedencia (APRE). Durante los años 2009-2014 se han beneficiado de estos programas un total de 27.814 migrantes, de los cuales 3.090 son argentinos.¹⁷

Por su parte, el Estado argentino implementó en el 2003 el Programa RAÍCES a través de la Ley N° 26.421, una política de retorno y de vinculación destinada a la recuperación de “talentos” radicados en el exterior. A la fecha se beneficiaron de la repatriación un total de 1.295 argentinos altamente cualificados¹⁸. El origen de la política se remonta al año 2000, aunque debido a problemas de financiamiento derivados de la crisis económica y política del año 2001, fue relanzado en el año 2003 y se convierte en Política de Estado en el año 2008. El programa pone como centro de atención a la educación, el desarrollo científico y tecnológico y el cuidado decidido de los recursos humanos y materiales que tiene el país. De esta manera, su propósito no sólo reviste en la recuperación de “cerebros”, sino también en desarrollar redes de vinculación con los argentinos radicados en el exterior.

Estrategia metodológica: cómo observar el retorno

El *retorno* desde la perspectiva del sujeto

Como trabajamos desde la perspectiva del sujeto migrante, distinguimos las *motivaciones de la migración*, esto es, lo que los migrantes expresan a través de su propio relato y desde sus percepciones sobre la realidad,

¹⁷ Todas las características y los datos de los Programas de Retorno Voluntario se encuentran en el portal web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Fecha de consulta: 27/08/2016. En: <http://extranjeros.empleo.gob.es/>

¹⁸ Información consultada el 01/08/2016, en: <http://www.raices.mincyt.gov.ar/>

de los *determinantes de la migración*, los cuales hacen referencia a los factores económicos, sociales, políticos, legales, familiares, individuales, etc., que influyen de forma más global en la decisión de migrar y que pueden estar ubicados en un sistema más amplio que va más allá de la sociedad de origen y la de destino. Inferimos, por tanto, que estos factores reconfiguran las proyecciones de vida¹⁹, esto es, el *proyecto migratorio* del sujeto.

De todas formas, al considerar el retorno como un elemento constitutivo de todo el ciclo migratorio que se encuentra íntimamente interconectado con las lógicas de la emigración y la inmigración, analíticamente no nos centramos sólo en el momento previo al retorno, sino en todas las condiciones en las que se ha llevado a cabo toda la *trayectoria migratoria* desde el momento previo a la emigración, así como a la estancia y al retorno físico en origen. Por eso, tanto *trayectoria migratoria* como *proyecto migratorio*,²⁰ son el punto de observación de esta investigación.

¹⁹ En esta investigación entendemos por “reconfiguraciones del proyecto de vida” a las transformaciones que van sufriendo los *proyectos migratorios* de los sujetos, en tanto son procesos abiertos, dinámicos, no acabados y modificables, y, por ende, contradictorios y ambivalentes (Zugasti 2009). Los proyectos migratorios deben ser entendidos desde una mirada procesual y sin separaciones rígidas entre el país de origen y de destino (Sanz Abad 2013), ya que pueden ser condicionados por acontecimientos locales, nacionales, globales o transnacionales.

²⁰ Las *trayectorias migratorias* están constituidas por características y disposiciones sociales “objetivas” tanto de origen como de destino (Sayad, 1977); en tanto que los proyectos migratorios son parte de aquellas y tienen un carácter más “subjetivo” de acuerdo a la percepción que los sujetos tienen de la situación en que se encuentran en un momento dado y de los recursos de los que disponen en función de sus posibilidades y expectativas (Sayad 1989, Jiménez Zunino 2011).

Modelo de análisis: de lo unidimensional a lo multinivel²¹

Así como las perspectivas teóricas clásicas resultan insuficientes para entender cómo los migrantes organizan sus vidas en espacios sociales que trascienden las fronteras geopolíticas, otro argumento para su revisión tiene que ver con sus dimensiones de análisis. Los enfoques clásicos dan cuenta de los determinantes de la movilidad a uno de los niveles: micro, meso o macro; de forma que lo que explica las motivaciones de migrar, por lo general, hacen referencia a un nivel anulando a los otros. Por esta razón, proponemos un modelo para el análisis de los procesos de decisión que permita dar cuenta de la diversidad de factores que dan lugar al retorno, así como de los modos en que éstos se imbrican e intersectan entre sí.

Los análisis multinivel tienen como objetivo dar cuenta de la influencia de variables contextuales sobre las actitudes o los comportamientos medidos a nivel individual o relacional. De esa manera, permite tener en cuenta el efecto de las variables de la estructura social sobre el individuo sin ignorar la capacidad de agencia de éste. En los estudios de las migraciones internacionales varios trabajos abordan la interacción de los niveles micro, meso y macro, como los de Faist (1997), Cassarino (2004), Schramm (2011), De la Torre (2012) o Parella (2013).

A grandes rasgos, cuando las personas hacen una *re-evaluación de sus proyecciones de vida* lo hacen de acuerdo a la percepción que tienen de la situación en que se encuentran en un momento dado y de los recursos de los que disponen en función de sus posibilidades y expectativas

²¹ Los modelos multinivel o “modelo de análisis múltiples” poseen varias ventajas metodológicas: 1) Resuelven problemas conceptuales ya que a veces se emplea el nivel equivocado (se analiza los datos a un nivel y se extrae conclusiones a otro); 2) Los niveles van interactuando; se combina y analiza la información en diferentes niveles; 3) No se ignora la capacidad de agencia del individuo, si bien tienen peso los factores macro-estructurales, los que refieren al individuo pueden ser determinantes; 4) Son modelos adecuados para los estudios migratorios, sobre todo con el de retorno debido a su alta complejidad; 5) Dan una versión más realista del fenómeno a estudiar; 6) Dan estimaciones más precisas; permite una mejor comprensión/explicación de los fenómenos sociales.

(Jiménez Zunino 2011). Como bien apunta Durand (2006: 176): “el retorno no es un proceso automático, una consecuencia directa de una variable externa, como un cambio de régimen o la caída de un dictador, implica un proceso complejo de toma de decisiones y de evaluaciones personales y familiares”. Por eso sostenemos que los modelos multinivel son una herramienta adecuada capaz de captar esa complejidad.

En este sentido, si bien los factores macro-estructurales tienen peso a la hora de decidir retornar —como puede ser una crisis económica, una política pública o bien un contexto de bienestar económico y social—, en realidad los sujetos ponen sobre la mesa diversos elementos a evaluar que van desde lo estructural a lo más personal. Por eso, como estrategia de indagación, en las situaciones de entrevista nunca se preguntó “¿por qué te regresaste a la Argentina?”, pensando que la interpelación *por qué* obligaría a que el entrevistado diera una respuesta tajante atribuyendo causalidad a un nivel: “me vine por la crisis” o “me vine porque extrañaba” o “a mí la crisis no me afectó, me vine por (...)”. Así, para evitar el imperativo, se utilizó un dispositivo que consistía en dibujar en un papel una *línea del tiempo* con la idea de reconstruir toda la trayectoria migratoria del sujeto. De esta forma, el *por qué* ocurrió —rotundo y concluyente— pasó a un *cómo* ocurrió,²² dispuesto a identificar los puntos de inflexión a nivel subjetivo, para así comprender todo el entramado (en todos sus niveles) que opera en la decisión de migrar.

166

Sobre la muestra y el campo de investigación

La investigación se desarrolla a partir de un diseño metodológico sociológico de corte cualitativo, al tiempo que utiliza algunas herramientas de la antropología. Se realizaron 35 entrevistas en profundidad a retornados y retornadas entre el último trimestre del año 2015 y la primera quincena de enero de 2016: 17 fueron en Córdoba —capital—, 8 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 en el Gran Buenos Aires,

²² Una buena argumentación sobre cómo preguntar en una investigación la plantea Howard Becker en *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*, pp. 85-87.

3 en Río Cuarto —Córdoba—, 1 en Marcos Juárez —Córdoba—, 1 en Mendoza —capital— y 1 en Rosario —Santa Fe—.

Los criterios para la selección de la muestra han sido los siguientes: a) Que los retornados/as hayan regresado a la Argentina a partir del año 2008, año que inicia la crisis económica española; b) Que hayan emigrado a España a una mayoría de edad (+18); c) Que hayan tenido una estancia en España de al menos un año; d) Que lleven residiendo en la Argentina al menos un año; e) Que los retornos sean *voluntarios* y *decididos* (no se contemplan los retornos forzados por expulsión, por ejemplo). La muestra se fue conformando en la medida que iba avanzando el trabajo de campo. Asimismo, se tomó la precaución de que los informantes representen heterogeneidad tanto en proyectos como en trayectorias migratorias.

Como la investigación aún no concluye, se prevé generar nuevos datos respecto a la nueva situación macro-estructural en Argentina desde comienzo del año 2016 (cambio de gobierno, achicamiento presupuestario del Estado, despidos, alto índice inflacionario, devaluación, desempleo, etc.)²³. Respecto a esta nueva fase de trabajo de campo, nos preguntamos si este nuevo contexto puede llegar a generar deseos de nuevas movilidades o si se pueden llegar reabrir o intensificar comportamientos transnacionales como estrategia para futuras movilidades. Esta fase es crucial, en tanto nos permite ahondar en las especificidades del retorno en sus modalidades de *re-emigración* y *circularidad*.

Resultados preliminares: ¿re-configuración de los proyectos migratorios?

A continuación presentamos algunos datos correspondientes al análisis preliminar. Esta primera aproximación se ha realizado prácticamente

²³ Con la idea de contribuir a la confiabilidad y la validez de los datos extraídos, se entrevistarán además a otros informantes de perfil similar al de la muestra (edad, sexo, situación social, laboral y jurídica, etc.) pero que no tengan en su biografía ninguna experiencia migratoria. Estas nuevas entrevistas (semi-estructuradas), podrían proporcionar un elemento comparativo, de la percepción respecto a la situación actual, así como de las estrategias desarrolladas para afrontarla, respecto de quienes han sido ya emigrantes en el pasado.

con las notas de campo de cada entrevista, así como de información sistematizada y ya procesada en grillas. Si bien el bosquejo no es definitivo ni concluyente, ha posibilitado algunos lineamientos generales de la investigación con la idea de abrir una discusión inicial sobre los procesos de retorno argentino.

Dado que nuestro modelo de análisis es multi-nivel, analizamos los contextos macro-estructurales, pero intercaladamente con los elementos que conforman el nivel micro-meso, especialmente los vinculados al tipo de *proyecto migratorio* del sujeto. Todo junto, inferimos, conforma el marco bajo el cual el sujeto emprende la decisión de retornar. De todas maneras, los datos empíricos que presentamos a continuación, bosquejan sólo algunos de los factores intervinientes en cada uno de los niveles. Queda por indagar —una vez procesados los datos en mayor profundidad— sobre los modos bajo los cuales se produce la interacción e imbricación entre los tres niveles. Hasta el momento, el nivel macro-estructural (estructura de oportunidades) ha sido el nivel de mayor precisión conceptual en el análisis, en tanto los niveles micro (individual y familiar) y meso-relacional (relaciones sociales) deben ser abordados con mayor detenimiento, sobre todo porque requieren una mirada más inductiva que se llevará a cabo cuando estén procesados los datos brutos del campo. De todas formas, y pese a que el esquema analítico no es concluyente, hasta el momento hemos tenido de referencia el modelo de tres niveles de Parella (2013:22) construido a partir de Faist (1997), Cassarino (2004) y De la Torre (2012).

En el plano macro-estructural, algunos resultados provisionales sobre el “regreso a casa” permiten sostener el presupuesto de que la crisis económica española ha habilitado un contexto favorable de retorno. No obstante, las entrevistas sugieren que la idea de “volver” está presente a lo largo de toda la experiencia migratoria y que la crisis sólo contribuye a adelantar la idea del regreso. Si bien la crisis económica española se presenta como un punto de inflexión en la vida de los sujetos y contribuye a la re-evaluación del proyecto migratorio, los retornados también evalúan las condiciones económicas, políticas y sociales en origen. A saber, la recuperación de la economía argentina después de la crisis del

2001 es valorada positivamente, remarcada principalmente para aquellos que formaron parte del “boom” emigratorio del corralito.

Para el caso de los retornados beneficiados por políticas públicas de retorno como el Programa RAÍCES (10/35 entrevistados), la valoración positiva respecto a la política es notoria, porque supone cierta seguridad para un proceso de reinserción social y laboral exitoso. Una sensación de seguridad similar la manifiesta Mabel (30), una retornada por el Programa de Retorno Voluntario APRE. Aunque este programa español ofrece a los trabajadores migrantes recursos económicos para facilitar la inserción laboral en origen, no dispone de suficientes mecanismos de seguimiento que garanticen el éxito del retorno (Parella, Petroff y Serradell, 2014). No obstante, al momento de la entrevista, la valoración hacia la política de retorno también es positiva. Para los casos que regresan sin ayuda estatal, los retornados deben generar ciertas estrategias para su reinserción y (re) activar redes, principalmente familiares. De todas maneras, el preparativo del regreso, en términos generales, está sustentado en cierto “colchón” de ahorros y en la expectativa de un soporte de redes. Si bien ningún caso de la muestra ha sido a través de repatriación en situación de vulnerabilidad social, se conoce que 1.925 argentinos retornaron entre 2009 y 2014 con el Programa de Retorno Voluntario de Atención Social.²⁴

Otro elemento central a destacar respecto al nivel macro-estructural, y que se entrelaza directa e indirectamente con los otros niveles, es el que refiere al componente transgeneracional y al papel que juega la doble ciudadanía en los proyectos migratorios. Si bien en la muestra hay variados perfiles en cuanto a situación jurídica, algunos entrevistados traen consigo trayectorias transgeneracionales de migración, así como tradiciones culturales familiares con Europa. Destacan los casos de Ángeles (46) y Ema (43), hijas de madres italianas. Debido a la fuerte vinculación transgeneracional, ambas entrevistadas tuvieron estancias migratorias en Italia, aunque con el tiempo terminaron asentándose en España por las facilidades del idioma.

²⁴ Dirigido a inmigrantes extracomunitarios que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad contrastable a través de los Servicios Sociales de su zona de residencia o ONG especializada. Para más información véase: <http://extranjeros.empleo.gob.es/>

Otra variante transgeneracional, es la de Lucía (34) y Luis (34), ambos nacidos en España y con migración hacia la Argentina antes del año de edad.²⁵ En estos casos, sus procesos de emigración implicarían el retorno de sus padres que emigraron de la Argentina en la década de los 70. La migración de los padres y el hecho de haber nacido en España de alguna manera instala en nuestros entrevistados cierto sentimiento de pertenencia “español” y por eso —pasado un tiempo y ya adultos— deciden emprender desde Argentina una migración a “su tierra”, que en el plano más rígido del término estaríamos hablando propiamente de retornos. De todas maneras, desde sus perspectivas, y dado que eran tan pequeños a la hora de emigrar, consideran que su primera experiencia migratoria fue en la edad adulta (de Argentina a España). Casos como estos ponen de manifiesto la dificultad teórica de hablar de retorno en términos tan lineales o desde categorías como “país de origen” y “país de destino”. Y debemos preguntarnos: ¿qué es emigración y qué es retorno en estos casos?

170

Por eso, como desde la perspectiva transnacional asumimos el carácter móvil y dinámico de los procesos migratorios, no sostenemos la idea de que los desplazamientos de retorno de los argentinos sean definitivos y terminales (sobre todo para aquellos en los que hay un marcado componente transgeneracional), porque pueden suponer nuevas movilidades de *re-emigración* o *circularidad*. Asimismo, casos como éstos también evidencian la estructuración de jerarquías dentro del *régimen de movilidad global* entre los argentinos que migran (y retornan), en tanto el estatus transgeneracional habilita las condiciones para una alta *movilidad* frente a una baja *inmovilidad* respecto de los que no disponen de la doble nacionalidad.

Como ya se ha remarcado, en el nivel meso-relacional es necesario realizar un análisis más exhaustivo de los datos, pero, grosso modo, se observa que las relaciones sociales y vínculos transnacionales de gran parte de los entrevistados operan fuertemente después del retorno y menos durante la estancia en destino. Esto probablemente suceda

²⁵ De la muestra, son los únicos dos casos nacidos en España.

debido al *carácter indefinido* de los proyectos migratorios, lo que sugiere que las decisiones de retorno pueden haber sido precipitadas y sin tanta proyección en el tiempo; en contraposición a aquellos proyectos migratorios de *carácter temporal* que suelen estar configurados por fuertes relaciones transnacionales con el país de origen con la intención de garantizar una fácil readaptación al retornar.

De igual manera, queda por verificar si la intensificación de comportamientos transnacionales post-retorno puede llegar a ser una estrategia para futuras movilidades (re-emigración o movimientos circulares). Habrá que seguir indagando sobre ello, porque por ejemplo para el caso de los científicos repatriados, el interés manifestado por tender puentes entre un país y otro depende sobre todo de cuestiones laborales y de la propia especificidad del campo profesional. Es el caso de Luisa (34), que en el año 1986 migra con toda su familia a Barcelona; y desde ese entonces fue realizando varios desplazamientos de ida y vuelta, pero con lugar de residencia fijo en destino dónde realizó toda su formación de nivel medio, grado y posgrado. Una vez doctorada y ya radicada como investigadora con cargo docente en una universidad catalana, retorna en el año 2015 por medio del Programa RAÍCES. Pero dada la fuerte vinculación con la universidad catalana, y además debido a que el padre de su bebé reside en destino, Luisa fue moviéndose con mucha frecuencia entre ambos países. Observamos, por tanto, que el retorno aquí forma parte de un proceso bidireccional de circularidad migratoria del cual la entrevistada siente no puede (no quiere) desvincularse, no sólo por la cuestión familiar sino por la propia especificidad de su trabajo. En este sentido, hay que destacar que la migración de retorno de los científicos argentinos tiene características específicas que permiten diferenciarla de otros grupos de migrantes, en el sentido de que su movilidad está íntimamente ligada a la acumulación de capital humano.

En lo que respecta al plano más micro, el cual está vinculado a lo plenamente individual y al núcleo familiar (del hogar) resta por examinar de manera inductiva y en mayor profundidad los datos, pero, grosso modo, observamos que para algunas parejas el nacimiento de un hijo en España es clave para la reconfiguración del proyecto migratorio y se plantea la

necesidad de “capital familiar” para la crianza de los hijos (nivel meso-relacional). Son varios los casos que apuntan en esta dirección, como el de Mabel (30) que decide junto a su pareja solicitar el Programa de Retorno Voluntario APRE con la idea de formar familia en la Argentina. O como el caso de Ana (43), una repatriada por el Programa RAÍCES que retorna junto a su marido e hijas (todos catalanes) y entre las principales motivaciones plantea que desde hacía un tiempo venía sosteniendo una excesiva carga de trabajo en su universidad. Antes de la crisis económica se dedicaba exclusivamente a tareas de investigación y docencia, y posterior a aquella le sumaron trabajo administrativo con el mismo sueldo y la misma cantidad de horas, lo que le dificultó considerablemente gestionar el cuidado de sus dos hijas. El caso de Ana muestra de manera clara el entrecruzamiento de los niveles y pone de manifiesto que los factores que inciden en la decisión de retorno son distinta índole y se intersectan entre sí. Analítica y teóricamente tensiona las explicaciones unidimensionales de la migración.

172

Por otra parte, algunos entrevistados experimentan en la fase pre y post retorno la idea de “cierre de ciclo migratorio” y de re-establecimiento definitivo en origen. Queda por indagar en mayor profundidad a que tipos de proyectos migratorios corresponden estas motivaciones. No obstante, pese a la idea de cierre definitivo, persiste un sentimiento de ambivalencia, con cierta nostalgia respecto a la experiencia vivida. De ahí que el balance siempre sea de “ganancia”: satisfacción por la vivencia: viajes, aprendizajes, acumulación de capitales (cultural, social, económico...), etc. En términos generales, los retornados valoran la experiencia migratoria como el acontecimiento más importante de sus vidas.

Notas finales

A lo largo de estas páginas realizamos un primer acercamiento a algunos factores intervinientes en la migración de retorno de argentinos provenientes de España. Entre otras cosas, nos preguntamos sobre los

modos en que los condicionantes (en sus niveles micro, meso y macro) operan en los procesos de toma de decisión del retorno.

Si bien la investigación aún no concluye y aún resta por explotar los datos brutos en mayor profundidad, los primeros lineamientos permiten destacar algunas consideraciones: en primer lugar, a nivel teórico, metodológico y epistemológico señalamos la importancia de adoptar una perspectiva transnacional y procesual en tanto el retorno es una etapa más del ciclo migratorio y no implica un simple acto de regreso al país de origen. Señalamos también el carácter dinámico de estos desplazamientos y de sus diversas variantes como la re-emigración y la circularidad, ya que estos movimientos cuestionan las categorías analíticas dominantes de los estudios migratorios, como “país de origen” y “país de destino” e incluso la de “retorno”, puesto que se convierten en obsoletas en tanto el mundo en el que los migrantes desarrollan sus vidas se caracteriza por la circulación y el compromiso simultáneo con dos o más sociedades (Glick-Shiller, Basch y Szatón-Blanc, 1992; Levitt y Glick-Shiller, 2004).

Por otra parte, dijimos que concebíamos el retorno como un elemento constitutivo de todo el ciclo migratorio que se encuentra íntimamente interconectado con las lógicas de la emigración y la inmigración. Y en este sentido, reflexionamos sobre el sistema de clasificación y estratificación en torno al eje *movilidad - inmovilidad* de los argentinos. Si bien en esta instancia trajimos una primera reflexión sobre el contexto de salida del colectivo, es necesario seguir indagando empíricamente sobre los modos en que los retornos argentinos (2008-2016) se inscriben en estos *regímenes de movilidad global*.

Por último, varias de las reflexiones recogidas aquí muestran la pertinencia de los análisis multi-nivel por subrayar la importancia que tienen en los procesos de decisión los niveles micro y meso-relacional, en tanto y en cuanto los factores macro-estructurales —si bien son influyentes— más bien plantean un punto de inflexión en la toma de decisiones, pero no son siempre la causa determinante. En este sentido, la crisis económica española ha conformado el gran telón de fondo de estos procesos; aunque sin resultar indiferentes los procesos de cambio político, económico y social acontecidos en Latinoamérica en esta última

década. Así, una crisis económica global, un nuevo contexto regional en América Latina, mercados de trabajo en origen y destino, movilización de capitales (económicos, sociales, culturales, etc.), políticas públicas y las propias dinámicas del capitalismo global, efectivamente hacen pensar que es fundamental dar cuenta de las interconexiones de lo local, lo nacional, lo global y lo transnacional para entender estos procesos de retorno. Y sostenemos el argumento de que gran parte de los determinantes que explican el retorno argentino son justamente producto de esas lógicas de interdependencia (Glick-Schiller 2005, Rivera 2011) y de los elementos personales (micro) y relacionales (meso) bajo los cuales están constituidos los proyectos migratorios de los sujetos.

Referencias Bibliográficas

- Actis, Walter. (2011): “Migraciones Argentina-España. Características de los distintos “ciclos” migratorios, sus inserciones en España y el impacto de la crisis actual”. En *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*, 423-444.
- Actis, Walter y Esteban, Fernando. (2007): “Argentinos en España (“sudacas” en tierras “gallegas”): el estado de la cuestión”. En Novick, S. (Dir.). *Sur-Norte. Estudios sobre la reciente emigración de argentinos* (pp. 205-258). Buenos Aires: Editorial Catálogos.
- (2008): “Argentinos en España: inmigrantes, a pesar de todo”. En *Revista Migraciones* N° 23, p. 79-115.
- Becker, Howard. (2009): *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Argentina: Siglo XXI.
- Bustamante, Jorge. (1996). *El marco teórico-metodológico de la circularidad migratoria: su validación empírica*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- (1998): “Migración de México a Estados Unidos: un enfoque sociológico”. En Bustamante, Jorge y Tuirán, Rodolfo (coordinadores). *La Migración laboral mexicana a Estados Unidos de América* (p. 52). Tijuana, B. C.: El Colegio de la Frontera del Norte, 1998.

- Cassain, Laura. (2013). *Movilidades en tiempos de crisis: experiencias migratorias entre Argentina y España: XI Congreso Español de Sociología*. Madrid, 10-12 de julio. Madrid: Federación Española de Sociología.
- (2016): “Desafíos de la investigación sobre migración de retorno”. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*. Año 3. N° 5, p. 25-48.
- Cassarino, Jean Pierre. (2004): “Theorizing return migration: a revisited conceptual approach to return migrants”. *International Journal on multicultural societies*. Vol. 6, N° 2, p. 253-279.
- Castles, Stephen. (2010): “Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social”. *Relaciones internacionales*. N° 14, junio de 2010.
- Cavalcanti, Leonardo y Parella, Sonia. (2013): “El retorno desde una perspectiva transnacional. REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum. Dossier “Retorno e circularidades”. Brasília, Ano XXI, N° 41, p. 9-20, jul./dez.
- CEPAL. (2014). *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*.
- (Varios años). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: ONU.
- (Varios años). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*. ONU
- Cerrutti, Marcela y Maguid, Alicia. (2016): “Crisis económica en España y el retorno de inmigrantes sudamericanos. *Migraciones Internacionales*. Vol. 8, N° 3, enero-junio, pp. 155-189.
- Colectivo IOÉ. (2012): *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Madrid: OIM. Disponible online [http://www.colectivoioe.org/uploads/0bae582aa3b0842a9_eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf].
- Cortés, Almudena. (2015): “Migración, género y estrategias intergeneracionales de movilidad social entre Ecuador y España. En F. J. García Castaño, A. Megías Megías, & J. Ortega Torres (Eds.). *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*. (Granada, 16-18 de septiembre de 2015) (pp.S30/91-S30/100).

- De la Torre, Leonardo. (2012): “Más notas sobre el retorno cíclico boliviano”. Carlota Solé et al. (eds.). *Migración internacional y espacios sociales transnacionales: Una aproximación a las estrategias migratorias de la población boliviana*. Barcelona: Anthropos.
- Durand, Jorge. (2004): “Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente”. *Cuadernos Geográficos*. 35 (2004-2). pp. 103-116.
- Durand, Jorge (2006): “Los inmigrantes también emigran: La migración de retorno como corolario del proceso”. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, (26-27), 167-189.
- Esteban, Fernando (2003): “Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios”. *América Latina hoy*. (pp. 15-34). Salamanca.
- (2009). “Inmigración de Argentinos a España: flujos y composición”. *Travesía. Revista do Migrante*. (pp. 37-48). Sao Pablo.
- (2011). “Inmigración extranjera y crisis económica en España”. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*. (pp. 51-69). Salamanca.
- (2015). “El sueño de los perdedores”. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- García, Marco. (2008). “Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción del futuro”. *Nueva Sociedad*. Nº 217, Buenos Aires, septiembre-octubre. Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3551_1.pdf]
- Gil Araujo, Sandra. (2013). “Retorno de la crisis y retorno de migrantes en España y América Latina: apuntes para la investigación”. En Pedone, C. y Gil Araujo, S. (ed.), *Políticas públicas, migración familiar y retorno de la población migrante latinoamericana en Cataluña: una perspectiva transnacional*. Barcelona: CIIMU. Disponible en: [http://www.ciimu.org/images/stories/CIIMU/newsletters/publicacion_ponencias.pdf]
- Gil Araujo, Sandra y Pedone, Claudia. (2014). “Familias migrantes y estados: Vínculos entre Europa y América Latina”. En *Papeles del CEIC, International Journal on Collective Identity Research*. España: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad del País Vasco.

- Glick-Shiller, Nina. (2005). "Transnational social fields and imperialism: Bringing a theory of power to transnational studies". *Anthropological theory*. Vol. 5, N° 4, pp. 439-461.
- Glick-Shiller, Nina; Basch, Linda y Blanc-Szanton, Cristina. (1992) "Towards a Definition of Transnationalisms". Introductory Remarks and Research Questions. In Glick-Schiller, Nina *et al* (comp.) *Toward a Transnational Perspective of Migration. Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. New Cork: Annals of New York Academy of Sciences.
- Glick-Shiller, Nina y Thomas Faist. (2009). "Migration, development and social transformation". *Social Analysis*, Vol. 53, issue 3, Winter 2009, pp. 1-13.
- Glick-Schiller, Nina y Salazar, Noel. (2013). "Regimes of mobility across the globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 39 (2):183-200.
- Hannerz, Ulf. (2003). "Being there . . . and there . . . and there! Reflections on multi-site ethnography". *Ethnography* Vol. 4 N° 2, pp. 201-216.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). *Padrón Continuo de Habitantes*. Varios años. Madrid: INE. Recuperado: mayo-20-2016: [http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm]
- Jáuregui, José y Recaño Joaquín. (2014). Una aproximación a las definiciones, tipologías y marcos teóricos de la migración de retorno. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. (19) N° 1084.
- Jáuregui, José; Recaño Joaquín y Ávila, María. (2015). "De las intenciones a los hechos, dimensión de la migración de retorno de lo latinoamericanos residentes en España, 2007-2012". En: Lozano, F. y Martínez Pizarro (eds.). *Retorno en los procesos migratorios de América Latina. Conceptos, debates y evidencias*. Serie Investigaciones N.º 16. ALAP.
- Jiménez Zunino, Cecilia. (2011). *Desclasamiento y reconversiones en las trayectorias de los migrantes argentinos de clases medias*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Levitt, Peggy y Glick-Shiller, Nina (2004). Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad. *Migración y Desarrollo*. 2004, Segundo semestre, p. 60-91.

- Luchilo, Lucas y Flores, Patricia. (2007). "Migración de retorno: el caso argentino". Documentos de trabajo N° 39. Centro Redes. Disponible en [<http://www.centroredes.org.ar/files/documentos/Doc.Nro39.pdf>]
- Marcus, George. (1995). Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. En *Annual Review of Anthropology*. Vol. 24, pp. 95-117.
- Margolis, Maxine. (1994). *Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papirus.
- Mata, Diana. (2015). Ways of staying put in Ecuador: social and embodied experiences of mobility-immobility interactions. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 41(14): 2274-2290. DOI: 10.1080/1369183X.2015.1053850.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Argentina). Programa RAÍCES. Recuperado: 01-agosto-2016: [<http://www.raices.mincyt.gov.ar/>]
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (España). Secretaría General de Inmigración y Emigración. *Programa de Retorno Voluntario*. Recuperado: 27-agosto-2016: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Retorno_voluntario/index.html]
- Moctezuma, Miguel. (2011): *La transnacionalidad de los sujetos Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes en Estados Unidos*. Colección Desarrollo y Migración. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ.
- Novick, Susana. (2005): "Los argentinos como inmigrantes" En Novick, S. y Murias, M. *Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales. UBA, Documentos de Trabajo N° 42.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín. (2008): "Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos 'de izquierda' en América Latina. Aportes para la discusión". En: *Nueva Sociedad*, Serie Documentos. Recuperado de: [<http://www.nuso.org/upload/anexos/Schorr.pdf>]
- Parella, Sonia. (2013). "Una aproximación al estudio empírico del retorno desde una perspectiva transnacional: el caso boliviano en España".

- En Pedone, Claudia y Gil Araujo, Sandra (Eds.). *Políticas públicas, migración familiar y retorno de la población migrante en Cataluña: una perspectiva transnacional* (20-26). Barcelona: CIIMU.
- Parella, Sonia y Petroff, Alisa. (2014): Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis. En *Anuario de la inmigración en España Inmigración y emigración: mitos y realidades*. Barcelona: CIDOB.
- Parella, Sonia, Petroff, Alisa y Serradell, Olga (2014): “Programas de retorno voluntario en Bolivia y España en contextos de crisis”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 106-107, 1133-6595.
- Pascual De Sans, Àngels (1983), «Connotaciones ideológicas en el concepto de retorno de migrantes», en *Revista de Sociología*, N° 20, pp. 62-71.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013): Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina
- Pries, Ludger (1999): *Migration and Transnational Social Spaces*. Sidney: Ashsgate.
- Rivera, Liliana (2008): *El eslabón urbano* en el trayecto interno del circuito migratorio Mixteca-Nueva York-Mixteca: Los migrantes de Nezahualcóyotl, Estado de México. In LEVINE, Elaine (ed.). *La migración y los latinos en Estados Unidos*. Visiones y Conexiones. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 53-73.
- (2009) ¿Quiénes son los retornados? Apuntes sobre el Migrante retornado en México contemporáneo. Ponencia presentada en la *IV Reunión del Grupo de Trabajo Migración, Cultura y Políticas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO: La construcción social del migrante. Reflexiones desde América Latina y El Caribe*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 14- 16 de octubre de 2009.
- (2011) ¿Quiénes son los retornados? En Feldman-Bianco, B., Rivera Sánchez, L., Stefoni, C., Villa Martínez, M. I., & (compiladoras). (2011). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina Prácticas, representaciones y categorías*. FLACSO, Sede Ecuador. CLACSO. Universidad Alberto Hurtado.

- Rivero, Patricia. (2016). Argentinos de retorno: propuesta analítica para un estudio de caso. Ponencia presentada en *II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología. Pre-ALAS "Las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe hoy: Perspectivas, debates y agendas de investigación"*. Villa María (Córdoba, Argentina), 06- 08 de junio de 2016.
- Sader, Emir. (2009). *El nuevo topo, los caminos de la izquierda latinoamericana*. Siglo XXI editores- CLACSO.
- Sanz Abad. (2013). Retorno, Formas de movilidad transnacional y estrategias de reproducción social en tiempos de crisis. Un análisis a partir del estudio de la migración ecuatoriana. En *XI congreso FES Crisis y cambio: propuestas desde la sociología. 10 al 12 de julio*. Universidad Complutense de Madrid.
- Saskia Sassen. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- Schmidt, Susana (2005): "Causas de la emigración argentina actual a España en el discurso de los argentinos radicados en Madrid". En Rodríguez Abraham, Francisco (ed.). *Migraciones e interculturalidad. Experiencias europeas y latinoamericanas*. Varsovia: CESLA, pp. 59-76.
- (2009). *De Argentina a España: historias vividas e intercambios imaginados en las migraciones recientes*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca.
- (2010). "Migraciones y exilios en la historia reciente de argentina: una interpretación a la luz de la teoría de espacios transnacionales". *Stud. hist., H.^a cont.*, 28, 2010. Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 151-180.
- Schramm, Christian. (2011). "Retorno y reinserción de migrantes ecuatorianos La importancia de las redes sociales transnacionales". En *Revista CIDOB d'Afers Internacionales*, N° 93-94.
- Sayad, Abdelmalek. (1977). "Les trois «âges» de l'émigration algérienne en France". En *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, Vol. 15, N° 1, pp. 59-79.

- (1989). “Eléments pour une sociologie de l’immigration”, en *Les cahiers internationaux de Psychologie Sociale*, N° 2-3. (pp. 65-109).
- SEDLAC. *Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe*. Recuperado: 28-agosto-2016: [<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/>]
- Sinatti, Giulia. (2008). “Migraciones, transnacionalismo y locus de investigación: multi-localidad y transición de <sitios> a <campos>” en Solé, C., Parella, S. y Cavalcanti, I. (coord.). *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Documentos del observatorio permanente de la inmigración. Ministerio de trabajo e inmigración: Madrid, 91-112.
- Taller de Estudios Laborales. (2006). *Informe trimestral de Estadísticas Laborales y Económicas*. Recuperado: 27-agosto-2016: [<http://www.tel.org.ar/spip/est/inftrimay06.pdf>]
- Taller de Estudios Laborales. (2013). *Informe trimestral de Estadísticas Laborales y Económicas*. Recuperado: 27-agosto-2016: [<http://www.tel.org.ar/spip/est/inftriabr13.pdf>]
- Zugasti, Nerea (2009) “Cuando deciden abandonar su tierra: una aproximación a los proyectos migratorios de las mujeres andinas en Navarra”. *VI Congreso sobre las migraciones en España*. A Coruña.

Impacto del control político en el desarrollo de Santiago de Cali: período de gobierno de Jorge Iván Ospina

*Horizontal accountability: impact on
the development of Santiago de Cali*

Recibido: 9 de mayo de 2016 Aprobado: 23 de agosto de 2016

ROSALÍA CORREA*

6

* E- mail: rcorrea@javerianacali.edu.co

Resumen

En este artículo se analiza la calidad del control político —claridad, eficiencia, eficacia—, realizado por el concejo de Cali, al Plan de desarrollo “Para vivir la vida dignamente”. Se enmarca en los conceptos de gobernabilidad, control político y gobernanza porque el concejo como coadministrador incide en el desarrollo de la Ciudad: aprueba actos administrativos y hace seguimiento o evalúa su cumplimiento. Los resultados están soportados en un ejercicio etnográfico documental, de observación y de entrevistas. En las conclusiones se infiere que el control político realizado al plan de desarrollo no fue de calidad y no contribuyó al desarrollo de la ciudad.

Palabras clave: Gobernabilidad, gobernanza, control político, concejo municipal, plan de desarrollo, gobierno local.

Abstract

This article analyses the quality of horizontal accountability —clarity, efficiency, effectiveness—, conducted by the Cali Council to the development plan “Para vivir la vida dignamente”. It is framed in the concepts of governability, horizontal accountability and governance, due to the incidence of the council as co-administrator of the city development. The results are supported on an ethnographic documental exercise, of observation and interviews. The conclusions argue that horizontal accountability done to the development plan did not show quality and did not contribute to the city development.

Keywords: governability, governance, horizontal accountability, council, development plan, local government.



Introducción

El equipo de trabajo del observatorio Cali Visible, de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali, desde el 2003 ha centrado su ejercicio en el seguimiento a la gestión pública, haciendo énfasis en el Concejo de Cali. Esta labor le ha llevado a acopiar una significativa información relacionada con las actas de las sesiones, proposiciones para citar a control político, noticias de prensa y una relativa cercanía a su actividad corporativa.

Por tal razón, teniendo como referente conceptual la gobernabilidad, entendida como la capacidad para ejercer desde las corporaciones de elección popular atribuciones que constitucionalmente le corresponden y que impactan en el desarrollo (“aquel que exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios público”: Sen 2000: 19), nos propusimos con el equipo de trabajo realizar una investigación¹ en torno a la pregunta: ¿qué tanto se dedicó el Concejo de Cali a hacer control político a la ejecución de los programas y proyectos contemplados en el Plan de desarrollo del Gobierno de Jorge Iván Ospina (2008-2011) “Para vivir la vida” como principal fuente de desarrollo? Si lo hizo, ¿cómo lo hizo? ¿Qué herramientas jurídicas, técnicas o políticas empleó para hacer cumplir las metas allí propuestas cuando advertía vacíos o retrasos?

En síntesis, esta investigación pretende averiguar, en el marco de la gobernabilidad, por la calidad del control político con base en tres categorías: claridad (cuestionario corto y preciso, intervención del citante, intervención del citado y debate centrado en el cuestionario); eficiencia (entrega previa del informe por parte del funcionario, conservación del

¹ En cierta medida, como resultado de trabajos previos apoyados por la Corporación Transparencia por Colombia y el financiamiento del National Endowment for Democracy – NED, pero particularmente, por el ejercicio comparativo realizado en 2009 por la red de Observatorios a Concejos sobre el control político en los municipios donde existen observatorios.

quórum, asistencia del citado, alteración o no del orden del día, vocero de bancada citante o de otras bancadas participando durante el debate); y eficacia (compromisos adquiridos y aplicación de medidas sancionatorias propias de los órganos de representación política como la moción de información, de observación o de censura.

En tal sentido, este artículo se centra en el análisis de 210 debates realizados a las 516 citaciones formuladas durante ese periodo. Parte de la información se obtuvo del análisis documental y cruce de variables entre actas, citaciones, plan de desarrollo; otra parte, se obtuvo mediante entrevistas a funcionarios, concejales y el mismo alcalde; y, finalmente, de la revisión de prensa para averiguar por los problemas de ese momento y/o heredados por la siguiente administración.

El artículo concluye que los debates de control político no cumplieron con las especificaciones de calidad establecidas porque si bien trataron asuntos del plan del desarrollo, no aportaron a la gobernabilidad democrática y menos a la gobernanza desde la perspectiva que los concejales son actores políticos estratégicos que cumplen una función de control. Esto quiere decir que la incidencia del concejo en la gestión del plan de desarrollo fue tangencial y como consecuencia no impactó el desarrollo de la ciudad.

El artículo se presenta desde dos perspectivas: en la primera el marco teórico, base para la reflexión, y en la segunda, el análisis de la información recopilada.

1. Gobernabilidad, Gobernanza y Control Político

La gobernabilidad es la capacidad que tiene un sistema político para dirigir el carro del desarrollo. Sin embargo, “si bien todo desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo” (Prats 2001: 127). Este ejercicio se cumple en la medida en que hay gobernanza: instituciones fuertes e interacción con actores públicos y privados, más allá de la capacidad propia del poder ejecutivo (institucional, fiscal y administrativo). En ese orden de

ideas, la gobernabilidad y la gobernanza (Mayntz 1998), que son dos conceptos que se articulan entre sí, demandan un sistema social en el cual los actores que sociopolíticamente lo componen, se interrelacionen para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos democráticos, aquellos que establecen elecciones libres, libertad de expresión, acceso ciudadano a la información, autonomía para asociarse. La gobernabilidad así entendida se refiere a la gobernabilidad democrática. Esta última es un atributo de los sistemas sociales que en la arena política se interrelacionan para incidir en la toma de decisiones y resolver o manejar los conflictos con base en un sistema de reglas y procedimientos formales o informales (North 1995).²

La gobernabilidad³ trasciende el enfoque tradicional centrado en la responsabilidad del gobierno y demanda la presencia de actores públicos y privados, llamados por Prats “actores estratégicos”; entre ellos, por los recursos de poder que manejan, se encuentran los partidos políticos institucionalmente reconocidos, que mediante procesos electorales representan a la sociedad civil en corporaciones públicas: congresos, cámaras, parlamentos, asambleas, concejos, sea dentro de un régimen parlamentario o presidencial. Estos actores cumplen una doble responsabilidad ante la ciudadanía que les elige. En primer lugar, en asocio con quienes asumen el poder ejecutivo, en un régimen de democracia

² Las reglas informales y formales desde todos los tiempos, imponen limitaciones para estructurar las relaciones sociales; son reglas que contribuyen a reducir los costos de la interacción humana en diferentes ámbitos, en comparación con un mundo en donde no existiesen. La diferencia entre las unas y las otras es que las primeras rigen la cotidianidad y provienen de la tradición: conductas, valores, comportamientos, todo aquello que llamamos cultura. Las segundas incluyen normas políticas, económicas, culturales, ambientales, etc., que pueden fluctuar entre reglas generales y específicas y están formuladas según la complejidad de cada sociedad.

³ La gobernabilidad a secas, a partir de análisis e interpretaciones como las de Luis Fernando Aguilar Villanueva (2008) y Joan Prats 2001), trasciende conceptualmente el *informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias* para indicar que el gobernante o el poder ejecutivo no ofrece condiciones para por sí solo responder la demanda social de los estados en la actual globalización.

representativa⁴ (Bobbio 1985: 56) toman decisiones de política pública y se proponen metas mediante normas o actos administrativos: planes de desarrollo y presupuestos anuales de inversión. En segundo lugar, constitucionalmente exigen del ejecutivo el cumplimiento de esos planes. Para ello reclaman rendición de cuentas mediante la figura del control político o *accountability horizontal* (Anastasia 2000: 117-170), un ejercicio técnico y político para controlar, prevenir, alertar, advertir situaciones que puedan incidir negativamente en la gestión de quienes ocupan cargos directivos en el ejecutivo y que por su status no están sujetos a sanción ciudadana directa.

El control político, como institución, bien puede constituirse en una estrategia de frenos y contrapesos en las democracias de régimen presidencialista.⁵ Aunque es imposible un equilibrio geométrico, sí es posible un adecuado balance de los contrapesos fijando límites y controles a la actuación del ejecutivo (García 2000: 41-75). El control político está institucionalizado en las constituciones, leyes y decretos: “las reglas del juego” mediante las cuales se establece por una parte el poder de agenda como práctica inherente al ejecutivo así como sus frenos, y por otra parte el poder del veto inherente al legislativo y a otras modalidades como las corporaciones regionales y locales que fungen del legislativo, pero que sin llegar a legislar se comportan como un híbrido con atribuciones de coadministradores y atribuciones políticas como el control a la gestión.

Así entonces, el poder de agenda es la capacidad de iniciativa para insertar demandas e intereses provenientes del sistema social. De igual manera, la capacidad para proponer iniciativas y modificar las existentes; proponer y/o designar autoridades o funcionarios públicos; ejecutar políticas y hacer seguimiento a sus más inmediatos colaboradores (Anastasia 2000: 117-170). El poder del veto es un ejercicio político-

⁴ Para Bobbio la democracia representativa, significa que las decisiones colectivas, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas por personas elegidas para tal propósito.

⁵ Si bien constitucionalmente, en los regímenes presidencialistas existe una división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) buscando un balance en el uso del poder, estudios como el de Sonia Patricia Cortés Zambrano (2010) dejan entrever el debilitamiento del legislativo frente a las atribuciones que ha ido ganando el ejecutivo. Esta dinámica se ha extendido a las corporaciones administrativas (asambleas departamentales y concejo municipales).

técnico para avalar, cuestionar, bloquear o censurar propósitos o políticas de gobierno así como su ejecución; todo lo cual se expresa en los planes de desarrollo locales, regionales o nacionales.

En países donde rige el sistema presidencialista, el poder de la agenda está en cabeza del ejecutivo; sin embargo, el legislativo maneja un cierto margen para presentar y proponer iniciativas. El poder de veto, como atribución del legislativo y de los órganos de representación regionales o locales, siendo estas últimas corporaciones político administrativas,⁶ tienen competencias frente a iniciativas del ejecutivo, pero no son determinantes, porque el poder de la agenda en circunstancias constitucionalmente establecidas, o mediante delegación, utiliza la figura jurídica del decreto. El decreto está por fuera del alcance del poder de veto como tal, lo que no es óbice para posterior control político u *horizontal accountability*.

En este orden de ideas, la gobernabilidad es consecuencia o resultado del proceso de diseño, ejecución, evaluación y control de políticas públicas las que definen la acción del Estado y sobre el cual intervienen diferentes actores estratégicos. Esta dinámica trasciende lo técnico –administrativo, porque involucra actores políticos que en cumplimiento de las reglas de juego democráticas la coadyuvan y cualifican. En este punto es necesario explicar por separado tres términos que hacen parte de la gobernabilidad como un todo: *governing*, *governance* y *governability* (Prats 2001). Mediante el primero, se dan los procesos de interacción entre actores públicos y privados implicados en los asuntos públicos. La *governance* o estructura del sistema político facilita la interacción: normas y reglas existentes y cambiantes entre los distintos agentes que intervienen en la gestión de lo público. Finalmente, la gobernabilidad que engloba las anteriores se constituye en la cualidad para integrar necesidades sociales con capacidad de gobierno.

⁶ Son corporaciones políticas porque ejercen control a la gestión pública y representan los intereses de los ciudadanos. Esta labor limita el poder del Alcalde. A su vez, son coadministradores porque participan activamente en la aprobación de acuerdos; aquellos sobre los cuales deben ejercer su labor política. A pesar de esa simbiosis, el alcalde, cuando el concejo no aprueba los acuerdos más relevantes para el desarrollo de la ciudad, puede adoptarlos por decreto: Plan de desarrollo, Presupuesto Anual y Plan de Ordenamiento Territorial.

En ese orden de ideas, siguiendo los postulados de la gobernabilidad y de la gobernanza democráticas, el éxito de la acción estatal depende de esa interacción que se advierte en el proceso de planificación del desarrollo, de su consolidación en una hoja de ruta llamada plan de desarrollo, de su ejecución, del seguimiento y de los controles o *checks and balance*. En el proceso del Plan interactúan “actores estratégicos” según sean políticos o técnicos, públicos o privados, agremiaciones o sindicatos, individuos o asociaciones, que intervienen en la identificación de problemas y necesidades, en propuestas de solución y aprobación, en su ejecución, seguimiento y evaluación (Roth 2002). Actores fundamentales en ese proceso son, a nivel local y regional, los órganos coadministradores o corporaciones de elección popular. Estos, por representar los intereses ciudadanos, intervienen en la formulación y aprobación del Plan mediante acuerdo municipal u ordenanza departamental. A renglón seguido, intervienen en el seguimiento y evaluación a lo aprobado ejerciendo contrapesos y/o controles político-técnicos a la ejecución de programas y proyectos allí registrados.

190

En Colombia, el control político es una función constitucional y legal para hacer seguimiento y evaluar avances en la ejecución de un Plan de desarrollo, tiene su propia dinámica legislativa⁷ y consiste en proponer, individual, colectivamente o por bancadas,⁸ cuestionarios sobre temas concretos para ser enviados a través de citaciones a un funcionario del poder ejecutivo (secretario, jefe de despacho, director), para que se presente en una sesión a rendir cuentas acerca de los avances o procedimientos, resultados obtenidos, impactos, calidad de los productos, mediante los cuales se esté incidiendo en el desarrollo social, económico, cultural,

⁷ En Colombia las corporaciones públicas concejos municipales y asambleas departamentales, se rigen por la ley 136 de 1993, ley 617 de 2000 y ley 1551 de 2012.

⁸ Se refiere a los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo que actuarán de manera coordinada y emplean mecanismos democráticos para tomar sus decisiones en el interior del congreso, las asambleas o los concejos, en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia.

ambiental, o que por sus características sea un asunto de coyuntura que requiera tratamiento inmediato.⁹

Se pretende que el ejercicio del control político cumpla unas condiciones técnicas, aporte resultados, y demuestre capacidad de representación política responsable, y de esta manera contribuya a la gobernabilidad y a la gobernanza democrática al lograr, empleando las reglas del juego que ofrece la separación de poderes —*el check and balance*—, niveles de desarrollo.

En ese orden de ideas, el control político demanda calidad durante el proceso. Se refiere a dos momentos. El primero implica claridad en el objetivo o en el tema que se propone al debate: cuestionarios cortos, sencillos, específicos y concretos dirigidos a funcionarios o jefes de alguna dependencia. En el segundo momento, el debate. Este debe ser sensato, centrado en el contenido del cuestionario sin alteraciones al orden del día, ni con intervenciones que desvíen su objetivo. El debate, en sí, debe contar con dos características: ser eficiente y eficaz. Con la primera característica, se trata de evacuar durante la sesión el cuestionario propuesto sin romper el quórum por ausencia del funcionario, el concejal citante o la mitad más uno de los concejales presentes en el recinto al llamado a lista. Además, cumplir con otra regla de juego: la ley de bancadas. Esta facilita cualificar y ser eficiente en tiempo y en el contenido del debate, la dinámica de representación de los partidos que ocupan curules en estos órganos de representación política.

Con la segunda característica, la eficacia, se busca lograr que el debate produzca un resultado que se traduzca en acuerdos, compromisos del funcionario para ajustar, mejorar o cambiar los resultados objeto de control y del cual tendrá responsabilidad de mostrar en futuras citaciones.

⁹ La Ley 136 señala en su artículo 38: “Corresponde al Concejo ejercer función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas así como al Personero y al Contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario”.

El funcionario podrá demostrar dificultades o incumplimientos por falta de gobernabilidad financiera, operativa o de otra índole con la que no cuenta su cargo, pero estas circunstancias deben quedar reflejadas en actas, documentos o memorias de la sesión. De lo contrario, no es posible hacer seguimiento a los compromisos adquiridos y a su cumplimiento posterior. Entre otras razones, porque el incumplimiento a lo pactado puede conllevar sanciones como la moción de información, de observación o de censura, según el caso. Estos son instrumentos jurídico-constitucionales que deben emplear los miembros de las corporaciones públicas para sancionar el o los incumplimientos de funcionarios con las responsabilidades propias de su cargo, que hoy no son exclusivos del órgano legislativo como el único responsable de uno de los órganos que ejercen contrapesos dentro de las ramas del poder.

2. El control político en Colombia

192

a) Las reglas de juego

En Colombia, centralista y presidencialista, los órganos de representación política que se conforman con representantes de los partidos, son: el Congreso, único responsable de legislar; las Asambleas departamentales, y los Concejos municipales, llamados constitucionalmente “corporaciones administrativas”¹⁰ porque coadyuvan con el ejecutivo (gobernadores y alcaldes) a reglamentar funciones y en la prestación de servicios. Emplean como instrumento de gestión las ordenanzas y los acuerdos, respectivamente denominados genéricamente actos administrativos. Pero independiente de esta labor coadyuvante, ejercen contrapeso¹¹ cuando

¹⁰ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículos 299, 300, 312 y 313. La ley 136 de 1993 y el acto legislativo 01 de 2007.

¹¹ Este concepto se refiere a la separación de poderes y a la libertad que otorga un Estado de Derechos. Esa libertad sólo se puede mantener si el poder de hacer las leyes, el poder de ejecutarlas en la realidad y el poder de juzgar los delitos, no coinciden en un mismo grupo social ni en un mismo órgano estatal. Sólo hay garantía para la libertad cuando los mencionados poderes se encuentran distribuidos de modo que la relación entre ellos sea de equilibrio, a la vez, de control mutuo y recíproco.

realizan control a decisiones y acciones de funcionarios y autoridades del gobierno local o departamental. Esta función pretende evitar la extralimitación de funciones en aspectos jurídicos, presupuestales, ambientales, de conveniencia pública durante el estudio de planes, programas y proyectos presentados por el ejecutivo; además, porque con su aprobación, la corporación respectiva puede incurrir en vicios de procedimiento que le acarree investigaciones y sanciones disciplinarias; principalmente se ejerce a la ejecución de los planes de desarrollo, exigiendo el cumplimiento de los programas o proyectos y de las metas propuestas para el desarrollo de la ciudad o la región.

b) El control político en Santiago de Cali

Corporación Concejo de Cali Control Político 2008 - 2011					
Categorías	2008	2009	2010	2011	Totales
Citaciones a Control Político	124	136	140	116	516
Citaciones que fueron objeto de debate	40	47	63	60	210
% de citaciones que fueron objeto de debate	32%	35%	45%	52%	41%

Fuente: Actas del Concejo

Sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

Tomando como referencia el control político ejercido a los programas y proyectos contenidos en el Plan de desarrollo *Para vivir la vida dignamente* del gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina 2008-2011, se infiere que su aporte a la gobernabilidad y a la gobernanza de Cali fue tangencial y no un ejercicio de calidad. En ocasiones fue reactivo, obedeció a coyunturas o a intereses particulares de concejales, aunque en otras se evidenció preocupación por el impacto de ciertas medidas o acciones en

función de la ciudad.¹² Desde esa perspectiva, cuantitativamente hay un relativo cumplimiento de la función, pero cualitativamente la labor no obedece a los parámetros de calidad establecidos para este estudio. Por consiguiente, el control que se realiza no es un ejercicio propiamente de contrapeso al desempeño administrativo, ni un aporte a la gobernabilidad, ni al empleo de las reglas de juego institucionalizadas en las relaciones ejecutivo – corporaciones públicas. Además, y como se verá con los datos cuantitativos y cualitativos aportados, el control político no es sistemático, constructivo o analítico – crítico en favor del cumplimiento de metas para el desarrollo de la ciudad, lo que implicaría documentarse previamente a un debate para exponer técnica y demostrativamente los hechos objeto del control, generar recomendaciones y hacerle seguimiento a su cumplimiento para corroborarlo en sesiones subsiguientes.

Para ejercer control político al Plan de desarrollo, el Concejo propuso 516 citaciones durante el periodo 2008-2011; para esta investigación se tomó el 41% de ellas, equivalentes a 210 citaciones, las cuales fueron objeto de debate independientemente de que cumplieran o no todas las variables que hacen parte del estudio. El 59% restante no se incluyó porque los debates no se materializaron por diversos motivos: aplazamiento, inasistencia de funcionarios citados, falta de quorum de los concejales al inicio de la sesión, entrega tardía de los informes remitidos por los funcionarios responsables de responder los cuestionarios enviados, inasistencia de los concejales citantes.

Para el análisis de los datos se establecieron dos aspectos: los asuntos formales o cuantitativos referidos al cumplimiento de los requisitos legales, y los asuntos de fondo o cualitativos enfocados al desenvolvimiento de la sesión. En cuanto a los asuntos formales, se analizaron las siguientes variables: contenido del cuestionario, recepción de las respuestas con antelación, sesión realizada con la intervención del citante y del citado. Estas variables se encontraron en los siguientes

¹² En los debates y análisis de la aprobación de las 21 mega obras y al cobro de valorización para su construcción, hubo concejales que buscaron mayor sustento a las explicaciones técnicas de los funcionarios responsables; máxime si el cobro por valorización podría generar reacciones contrarias por parte de la ciudadanía, lo que efectivamente sucedió.

casos: el 83% de los cuestionarios formulados que fueron cortos, precisos y referidos de manera concreta a temas propios del cargo del citado;¹³ el 86% de las citaciones en donde el citado respondió con antelación el cuestionario; el 80% de los debates en donde efectivamente se contó con la intervención de los citantes o proponentes; y en el 92% donde intervino el citado.

En los aspectos cualitativos o en el desenvolvimiento de las sesiones, se encontraron dificultades que desfavorecen la gobernabilidad y desvirtúan la viabilidad institucional del control político como función de contrapeso e incidencia para que políticas y programas contemplados en el Plan de desarrollo se cumplan y la gestión del Concejo impacte en el desarrollo. En ese orden de ideas, se constituye en un ejercicio falto de efectividad (ineficiencia e ineficacia) y como consecuencia, la ciudadanía tiende a deslegitimar¹⁴ su labor.¹⁵ A continuación se describe e ilustra, con base en varias actuaciones, la dinámica de gestión del Concejo caleño entre 2008 y 2011.

c) Dinámica de los debates: eficiencia y eficacia

De las 210 citaciones seleccionadas para el análisis, sólo en el 47% hubo debates propiamente en los que concejales y funcionarios se centraron en el tema objeto de la citación, porque en el 34% se desviaron de él,¹⁶ y en el 19% restante, el tiempo se empleó para discutir temas ajenos al

¹³ Las citaciones deberán hacerse con antelación no menor de cinco días hábiles, y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario (art. 38 de la ley 136).

¹⁴ La legitimidad, según Max Weber (1997), como acción legitimadora de la labor estatal o del gobernante, sea de carácter racional que descansa en la creencia en orden y una autoridad legal, carismática o tradicional.

¹⁵ Según la encuesta de percepción ciudadana que aplica anualmente Cali como Vamos, en promedio, en 2011 el 44% de los caleños no había escuchado que existe una corporación llamada Concejo. Aún más, los encuestados que señalaron haber escuchado la existencia del Concejo calificaron su gestión, para ese mismo año, en promedio, con 2.9%

¹⁶ Ejemplo de actas: 102 de 2008, 184 de 2009, 322 de 2011.

contenido de la citación.¹⁷ Para algunos concejales, un buen número de citaciones se cumple en sesiones de comisión; sin embargo, la naturaleza jurídica de ese espacio es para darle trámite a los proyectos de acuerdo en primer debate, y el control que allí realizan revisa “la conveniencia o no” (Entrevista a Concejal) [de otorgar una atribución al Alcalde o de convertir en acuerdo una propuesta proveniente del ejecutivo].

El concepto constitucional y legal, el concepto financiero, el informe claro del director de hacienda [...]. Todos estos pasos, sigue un proyecto [...] para ser acuerdo municipal. Todo esto es lo que exige la Constitución; ejercer, eso que se llama control político, porque el control político no es para la ofensa personal ni para meterse en la intimidad de los funcionarios. (Entrevista a Concejal).

La explicación dada por este entrevistado genera confusión. En primer lugar, describe un ejercicio constitucional que implica advertir la viabilidad jurídica, política, presupuestal, ambiental y técnica de un determinado proyecto de acuerdo; a renglón seguido, se refiere a la manera como en ocasiones se realiza el control político. Por tal razón, la explicación no se centra en definir el control político sino que mezcla dos actuaciones diferentes: el procedimiento para aprobar un acuerdo (que no es control político), y el comportamiento que en ocasiones se aplica para ejercer control político.

Por su parte, otro entrevistado señala lo siguiente:

El control político sirve para vigilar las metas del plan de desarrollo y decirle al Alcalde, “a usted se le entregó tanto presupuesto y tanto tiempo para este proyecto y preguntar ¿por qué solamente se avanzó el 16 por ciento? o ¿por qué ya se le acabó el presupuesto? Para eso es el control político, por eso un concejal, un diputado o un parlamentario no pueden renunciar al control político. (Entrevista a Concejal).

¹⁷ Ejemplo de actas: 050 de 2008, 055 de 2008, 068 de 2008, 139 de 2009, 140 de 2009, 157 de 2009, 238 de 2010, 239 de 2010, 329 de 2011.

Los argumentos de este último sobre la validez del control político como estrategia para evitar la extralimitación de funciones del órgano administrativo, y como mecanismo institucional de separación de poderes para contribuir a la gobernanza —la dimensión estructural o arreglos institucionales existentes y la dimensión dinámica o el desempeño de los actores—¹⁸ y a la gobernabilidad —demostración de capacidad con base en la gobernanza—, son válidos y esa función es clave. Otra cuestión es el cómo se cumple, qué intereses políticos le mueve y si para el seguimiento o evaluación a la ejecución del Plan, las estrategias empleadas se corresponden con la teoría o se emplean estrategias menos técnicas y más políticas, no explícitas.

En tal sentido, independientemente de que los cuestionarios sean cortos y estén centrados en un tema determinado, en una sesión se abordan varios cuestionarios, cada uno con un tema diferente; lo que no permite profundizar en los temas ni establecer compromisos cumplibles. También se encuentran los cuestionarios extensos, así sean dirigidos a un solo funcionario (en el 16% de los cuestionarios analizados). Al Secretario de Educación se le citó para tratar temas de ejecución presupuestal y adicionalmente: el “concurso de méritos entre docentes afrodescendientes”; la manera como se hizo “la interventoría a los colegios de ampliación de cobertura”; el contrato a una firma para el suministro de “desayunos escolares”; la construcción de la “Ciudadela Educativa”, la contratación para ejecutar el proyecto educativo de Potrero Grande. Al secretario de Infraestructura Vial y Valorización, citado con base en cinco cuestionarios se le solicitó para “explicar la ejecución presupuestal y los pendientes de ejecución”, “el mantenimiento de la malla vial”, “los avances en las megaobras”, “el plan desvió con motivo de estas obras”, “la maquinaria que posee el municipio”, “el reparcho de vías”¹⁹. Tal fue el número de cuestionarios y de preguntas para este evento, que el debate se desarrolló en dos días.

¹⁸ Los concejales se comportan como actores estratégicos y cumplen una función desde la perspectiva de la gobernanza y con base en su cumplimiento, aportan a la gobernabilidad.

¹⁹ Acta 317 de 2010. Observaciones similares pueden hallarse en las actas 066 de 2008, 321 de 2010, 387 de 2011.

Una característica que afecta la eficiencia del control político, observada en la revisión de actas, es el dejar inconclusa la sesión independientemente del debate que se esté llevando a cabo; falta de quorum: 41% de los 210 debates analizados; desviación de los debates hacia otros tópicos no contemplados en el cuestionario o alteración del orden del día: 23%. La citación al Secretario de Salud para tratar el tema de la mortalidad en nacidos vivos, menores de cinco años y mortalidad materna,²⁰ se desvió hacia preguntas que no hacían parte del cuestionario inicial, como las siguientes: “¿Por qué la Secretaría no ha firmado el convenio con el ICBF para la entrega de bienestarina?”, refiriéndose a noticias de prensa que alertaban el asunto. A renglón seguido: “¿Cómo [...] está capacitando a las personas con discapacidad auditiva para que entiendan como prevenir el H1N1?”²¹

Para evaluar el avance en el proceso de liquidación de la EPS Cali Salud,²² los citados agente liquidador y la gerente saliente no intervinieron, pues sólo pudo intervenir el secretario de Salud; además, las intervenciones de los concejales no se dirigían a profundizar las preguntas del cuestionario, sino que formulaban nuevas, referidas a “la responsabilidad de Cali Salud con el suministro de medicamentos”, al preguntar por “¿quién es culpable del déficit de tesorería de la empresa en liquidación?” A renglón seguido y sin agotar el tema, propusieron una constancia para decidir si se dejaba intervenir o no a la gerente interventora de EMCALI, igualmente citada para esa sesión. Esta propuesta generó un largo debate sobre si la constancia se debería someter o no a votación. Finalmente, hubo otro desvío para consultar al Secretario de Salud asuntos del Sistema de selección de beneficiarios de subsidios SISBEN, diluyéndose el objetivo de la citación.

En una sesión con el Secretario de Tránsito para tratar seis cuestionarios sobre la reestructuración de las rutas de buses con la

²⁰ Citación 246 – Acta 184 de 2009.

²¹ H1N1, conocido como Influenza virus A, un tipo de virus gripal.

²² Cali Salud: Empresa Prestadora de Servicios de Salud del Régimen Subsidiado que entró en liquidación, y para averiguar por su estado, el Concejo formuló la Citación 417 – Acta 280 de 2010.

entrada del Masivo Integrado MIO, el comportamiento de los operadores, la ejecución presupuestal de esa secretaría, el funcionamiento de los motocarros, la chatarrización de buses y el programa de los guardas bachilleres, un concejal se apartó del temario exigiendo respuestas sobre “un contrato interadministrativo entre la secretaría de Transito con servicios de Transito y el centro Diagnóstico Automotor” (Acta 400 de 2011). El debate acerca de esta inquietud impidió tratar los temas para los cuales se realizó la convocatoria.

Una citación con tres cuestionarios al Secretario de Cultura y Turismo y al gerente de Corfecali para que explicaran la ejecución presupuestal del Festival Petronio Álvarez y de la Feria de Cali, adicionalmente a que uno de los citantes no asistió, la mayor parte de intervenciones no se sujetaron al contenido de los cuestionarios:

A mí me han dicho que hay un cartel de presentaciones [...] que usted es terriblemente excluyente con las orquestas que se presentan en la Feria, que se manejan criterios de amiguismo, criterios políticos y que se cierra la puerta a otras representaciones con las cuales usted no tiene ningún tipo de cercanía ni empatía [...] la gente de la ladera, los grupos de las Comunas 18 y 20 [...] y usted no puede, lo que ha hecho con las manos deshacerlo con los pies. Usted no puede entrar en esa dinámica perversa de amiguismo y mucho menos en el tema de la cultura. (Acta 329 de 2010).

El contenido de los cuestionarios también fue repetitivo, en especial cuando trataron temas sobre ejecución presupuestal (Cfr. Actas 066 del 2008, 321 del 2010, 317 del 2010 y 387 del 2011):

¿Cuánto es el presupuesto ejecutado a la fecha con cargo a su Despacho para la vigencia 2010? ¿Qué está pendiente por ejecutarse o invertir para lo que resta del periodo 2010? (Proposición 454); Ejecución presupuestal desagregada por dependencia; Ejecución presupuestal desagregada por proyectos; ¿Qué impacto causaron esos proyectos a la comunidad? (Proposición 455); ¿Cómo se está ejecutando el proyecto de mantenimiento de la malla vial de la ciudad? ¿Cómo se está ejecutando

el proyecto de pavimentación en los diferentes barrios de la ciudad? ¿Estado actual de ejecución del proyecto de las Megaobras? ¿En qué estado se encuentra el presupuesto asignado, (ejecución y proyecciones)? (Proposición 473); Informe de gestión y ejecución presupuestal de enero a la fecha; Presentar informe sobre las obras de reparcho que se están realizando actualmente en la ciudad y las que están contempladas para el resto del año. (Proposición 474).

Ante este popurrí de preguntas formuladas en varios cuestionarios para ser tratadas durante una sesión, es poca la profundidad técnica que se logra; además, no se evidencian reglas de juego claras para evitar la ineficiencia y el desgaste de tiempo y recursos; aún más, el papel de los concejales que integran la mesa directiva es pasivo y poco intervienen para ordenar debates y controlar intervenciones fuera de contexto, o para cumplir con el reglamento interno u otros requisitos constitucionales como la ley de bancadas, pues en el 100% de los debates realizados no hubo vocero de bancada como citante, ni voceros de bancada para intervenir en los debates.

Abordar varias citas o desviarse hacia otros tópicos durante la misma sesión, no incide en la eficiencia porque dificulta tratar un tema en extenso o alguno no se trata con la profundidad requerida. Esta tendencia no sólo desfavorece la eficiencia sino también la eficacia, aquella que debería llevar a la exigencia de compromisos con metas establecidas en el Plan de desarrollo y de plazos por parte del citado; asuntos que deberían evaluarse en un nuevo ejercicio de control político. Es así como no se hallaron textos que demostraran la exigencia de compromisos de funcionarios con concejales en el 97% de las actas del periodo, revisadas y sistematizadas. Aún más, no se aplicó, ni se invocó, en ninguna oportunidad, la figura de moción de información, de observación y menos de censura, función constitucional que podría haberse empleado en los casos en que hubo inasistencia reiterada de funcionarios o retrasos en la ejecución de determinados programas o proyectos.

La moción de censura es un instrumento de control político que el acto legislativo 01 de 2007 extendió a asambleas departamentales y concejos municipales; procede frente a la actuación de funcionarios de alto rango [...] y cuando se realiza puede tener efectos importantes desde el punto de vista político, como la separación del cargo. La moción de información o de observación, mediante un comunicado, pueden hacer las veces de freno o correctivo por parte del ejecutivo en el tema objeto de control. (Lozano 2009).

Con base en estos resultados, algunos entrevistados señalaron las deficiencias que existen:

[El control político] debería ser un ejercicio técnico donde exista un método para hacerlo. Yo podría estar contento con que la mortalidad infantil esté en 17 por mil nacidos vivos pero no se puede decir si ese 17 es bueno o malo cuando en Japón está en 10 y en el Congo en 32. Ninguno de los dos extremos es un comparativo para ver cómo está Cali; si está bien o está mal. Nosotros diseñamos unas estrategias con los ODM23 para saber en cuánto debería estar Cali en el 2015. Lo que pasa es que las discusiones, los debates de control político se enfocan, más, sobre la base de los intereses que tienen los citantes. Cuando sus intereses no están satisfechos o cuando sus intereses están en peligro empiezan a hacer control político frente al tema en cuestión o generalmente frente a otros temas de los cuales ellos están enterados. [...] Ellos saben cómo organizan sus debates; se basan en información que les entregan los equipos que tienen en las secretarías; la gente que les dice ve mira esto, mira lo otro y así organizan las preguntas. También se basan en los equipos que ellos tienen en personería y en contraloría. Es toda una estrategia de identificar cuáles son los puntos de mayor conflicto, de mayor controversia y sobre esos hacen el control político. Generalmente no ocurre directamente, ellos empiezan a atacar otras áreas, en este caso [...] digamos porque era un tema tan específico y tan sensible para ellos que lo abordaron directamente, y lo abordaron cuatro concejales, de los cuatro hubo dos que tenían intereses súper directos y hubo otros dos

²³ Objetivos de desarrollo del Milenio

que estuvieron tras bambalinas pero no lo manifestaron. (Entrevista a Secretario de despacho).

Nosotros tenemos grupos de apoyo normativo en el concejo, pero en la práctica, una parte del grupo obedece más a criterios políticos propiamente y de maquinaria que a personas capacitadas para el ejercicio del control político. Yo tengo por ejemplo dos estudiantes que juiciosamente investigan. Es otro tipo de motivaciones para buscarlos... Pero cuando un secretario de despacho llega a un debate, y tú como concejal no tienes un grupo de estudio para realizar un estudio previo, ¿tú que vas a cuestionar? ese secretario puede llegar con un informe maquillado y cometer errores. A veces ellos mismos se hacen el harakiri, pero no hay posibilidades de confrontarles la información. Tu como concejal estas allí [...] Pero no hay dinámica. Lo que tú querías se comienza a diluir. (Entrevista a Concejal).

En ese orden de ideas, y después de realizar varias entrevistas, se advierte entre los concejales vacíos conceptuales, procedimentales o metodológicos, para ejercer esta función constitucional. En primer lugar, en cuanto al significado del concepto mismo. En segundo lugar, en cuanto a la disposición política y técnica para recolectar información, estudiarla y contrarrestarla con la información que suministra el funcionario citado; a su vez, para interpretarla y evaluarla a la luz de los resultados que aporta el funcionario. En tercer lugar, la disposición para contar con personal idóneo (las unidades de apoyo normativo), que si como señala el entrevistado, es seleccionado con criterio de “maquinaria política”, los debates no se distinguen por una racionalidad técnica. En cuarto lugar, la sensación que dejan entrever los procesos de control político es de presión en función de intereses políticos personales: “son como mecanismos de presión frente a la administración” (Entrevista a Concejal).

Otro entrevistado corrobora esta estrategia de presión:

Hay concejales que han hecho todo su trabajo a través de cuestionarios y citaciones. Hicieron muchas citaciones y cuestionarios pero cuantas de esas han llevado a algo concreto que le pueda aportar a la ciudad [...] Eso yo lo grafico de la siguiente manera: el concejal cita al funcionario lo coge,

lo agrade terrible y después va con el funcionario totalmente ablandado [...] y le pide: Necesito este nombramiento este contrato necesito todo esto y hasta allí. Usted pasa a otra sesión, pasa a otra sesión y ¿qué paso? [...] No le quede la menor duda de que hubo un entendimiento o un arreglo entre el concejal y el funcionario. (Entrevista a funcionario de despacho).

Con base en las apreciaciones descritas, la dinámica de control político del Concejo de Cali se aleja de un ejercicio de *accountability* por parte del funcionario y de *check and balance* por parte de los concejales. Se trataría, teóricamente, de la posibilidad de tener el derecho de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de marcos legales que lo hagan posible, sino de instituciones independientes y con el poder suficiente para obligarlas a hacerlo (Guerrero 1995: 47-115). Por el contrario, pareciera ser que el telón de fondo de este ejercicio, durante el gobierno de Jorge Iván Ospina, fue para favorecer intereses políticos personales, compromisos con sus electores, pero no la búsqueda del cumplimiento de políticas, metas y programas propuestos en el Plan de desarrollo para impactar en el desarrollo de la Ciudad.

d) El control político a programas y macroproyectos

Un posible impacto del control político al Plan de desarrollo *Para vivir la vida dignamente*, podría evidenciarse en el tratamiento dado a ciertos problemas álgidos de ciudad. En primer lugar, por las veces que los funcionarios fueron citados y que realmente participaron del debate, porque unos funcionarios fueron citados más que otros (Cfr. Anexo N° 1). En segundo lugar, por el número de citaciones y de debates realizados a los programas y macroproyectos, porque también se realizaron debates a unos programas más que a otros (Cfr. Anexo N° 2); los funcionarios más citados fueron, en su orden: Planeación, Infraestructura Vial, Educación, Metrocali, Salud, Hacienda y Tránsito. Entre ellos suman el 52% del total de citaciones del período, aunque, de ellos, sólo se realizó el 44% de ese porcentaje del cual participaron esos mismos funcionarios.

Las responsabilidades del Secretario de Infraestructura vial estaban en el programa Cali en Movimiento (movilidad y malla vial) y en las contrataciones para la construcción del Sistema de transporte masivo MIO y MIO-Cable, que compartía con el gerente de Metrocali.

Con base en lo anterior, se infiere que un ejercicio al que se le dedicaron 45 debates—el 21% de las 210 citas efectivamente realizadas y empleadas para la investigación—, tuviese un impacto positivo en la gestión de los bienes públicos como es el transporte masivo y la malla vial. Sin embargo, finalizando el periodo de gobierno 2012-2015, el sistema continúa atravesando todo tipo de dificultades.

Después de cuatro años de operación, el MIO no ha podido alcanzar su punto de equilibrio económico y sus inversionistas dicen estar asfixiados financieramente. Cada mes, los cuatro operadores del sistema están perdiendo alrededor de \$6.000 millones, porque los ingresos del sistema no son suficientes. (El país 2013a).

204

Una de las metas del gobierno Ospina era contar con el MIO Cable o Sistema Complementario del Transporte Urbano para atender a los habitantes de la ladera (Comuna 20) de la ciudad. Al comenzar el nuevo gobierno, el proyecto apenas tenía construida la estación de Cañaveralejo, y fue suspendido cuando la nueva gerente de Metrocali analizó los costos y el diseño. (El país 2013b).

Después de estar estancadas por casi dos años, ya comenzaron las obras para construir las tres estaciones pendientes del sistema de transporte masivo suspendido MIO Cable, que debe estar funcionando en febrero del próximo año. (El país 2014).

Y si a diciembre del 2011 el MIO Cable no se logró en un 100% como versa el Plan de desarrollo, otros asuntos relacionados con el transporte masivo en Cali entre 2008 y 2011 tampoco lograron sus metas y como consecuencia, lo que en principio era una estrategia atractiva, se debate en un mar de contradicciones como el surgimiento del transporte pirata: carros y moto-taxis, y la incapacidad para controlarlo; lo que

le resta pasajeros al Sistema. Por otro lado, las dificultades financieras de los operadores, la permanencia de buses tradicionales circulando y la insatisfacción de los usuarios (55% - Informe de gestión Metro Cali 2014). Adicionalmente, el Plan se proponía tener hacia 2011 un 92% de cobertura espacial, y logró el 77% movilizandoo 343.000 pasajeros (Informe de Gestión 2013). Finalmente, en 2015 las condiciones dejaban entrever que se requieren tres años más para finalizar todas las obras.

Según Metro Cali, el MIO tiene dos terminales de cabecera (Menga y Andrés Sanín), una estación intermedia (Cañaveralejo), 55 estaciones en las rutas troncales y dos patio-talleres (Unimetro y Blanco y Negro). Pero aún está lejos de tener toda la infraestructura requerida para una buena operación: faltan tres terminales (Aguablanca, Calima y Valle del Lili), tres estaciones intermedias (Guadalupe, Centro y Julio Rincón), dos patio-talleres (ETM y GIT) y el MIO Cable (El país 2014a).

El control político al programa “Cali en Movimiento”, no sólo se centró en el transporte masivo, sino que también trató el principal macroproyecto vial de ese gobierno y de la ciudad en mucho tiempo: las 21 megaobras. De este ejercicio también se heredaron dificultades e incumplimiento de metas. En primer lugar:

[...] el 20 de abril próximo se cumplen tres años de retraso en la entrega de tres megaobras del sur de Cali, las cuales, según el contrato inicial que hizo la Alcaldía de Cali (durante el gobierno de Jorge Iván Ospina) con el contratista Vías de Cali SAS, debieron ser entregadas en el 2012. (El país 2015a).

En segundo lugar, parece ser, según el Secretario de Infraestructura Vial, que:

El Municipio se encartó con unas megaobras mal presupuestadas, sin diseños y que no necesariamente eran lo que más le urgía a la ciudad [...]. Las megaobras no solamente nos dejaron cuatro años con obras por ejecutar sino que nos van a dejar cuatro años después pagando las que se comprometieron a hacer. (Ídem).

En tercer lugar, cinco megaobras están en el limbo por falta de recursos (El país 2015c):

El proyecto se planteó sin ni siquiera tener estudios y esta administración se ha dedicado a aterrizar los proyectos y se necesita buscar fuentes alternativas para terminarlas, en la administración que sea, pero hay que cumplir a los caleños que ya pagaron.

Además. “[...] el recaudo de la valorización carga con una cartera morosa de \$450.000 millones, por cuenta de cientos de contribuyentes que no han cumplido con su obligación. (El país 2015b).

Para debatir el programa “Cali saludable y educadora”, el Concejo citó en 66 ocasiones y realizó 28 debates. En este programa se encuentran concentrados los recursos del sistema general de participaciones que vienen del Gobierno Nacional para atender asuntos de salud y educación. De igual manera que en los anteriores debates, el impacto de éstos no se deja ver. Más allá de la construcción de la escuela Un Nuevo Latir para atender la demanda de estudiantes del oriente de la ciudad, la administración de Jorge Iván Ospina no logró mejorar su cobertura ni su calidad (El país 2010), aunque en una de las sesiones del Concejo se cuestionó el programa que el Alcalde estableció con la Universidad del Valle (Plan Talentos), por los resultados que estaba teniendo en cuanto a cobertura y posibilidad de ingreso a la universidad para un significativo número de jóvenes (El país 2011a).

En orden de importancia, respecto del control político, les sigue el macroproyecto “Cali es mi casa”, con el 15% de las citaciones que en mayor proporción se centraron en el programa “Cali renueva” (19 citaciones) y “Municipio verde” (31 citaciones). El primero, dirigido a recuperar la zona deprimida del centro de la ciudad, con base en el macroproyecto “Ciudad Paraíso”. El segundo, para el mantenimiento y recuperación de zonas verdes y los cerros tutelares. Finalmente, “Cali es mi casa” fue objeto del 10% de los debates, “Cali renueva” de dos debates, y “Municipio verde” de siete. “Navarro nueva eco-ciudad”, que también fue bandera de ese gobierno pues se planteó como opción para vivienda

de interés prioritario, no generó ningún seguimiento a pesar de estudios que mostraban inconvenientes ambientales para desarrollarlo. Sólo en enero de 2012, después de cuatro años del gobierno Ospina, y a raíz de un periodo invernal, “el Presidente del Concejo pidió realizar seguimiento a los sitios donde el río Cauca ha dejado damnificados. El Concejal abogó por las 600 familias de Navarro, víctimas de la oleada ambiental (El país 2012b).

Como impacto del programa “Cali renueva”, no se avanzó más allá de confrontaciones entre funcionarios y dueños de predios cuando fueron citados al Concejo; además, confrontaciones con quienes habitaban el lugar: su posible reubicación e indemnización. Los debates sobre “Municipio verde”, tenían que ver con exigencias para la poda de árboles y el mantenimiento de parques, temas que siempre estuvieron sobre el tapete, pero no se resolvieron porque un informe presentado por la siguiente administración, señaló problemas para su ejecución: “19 empleados de planta y [...] 215 profesionales por prestación de servicios” y el plan para sacar de circulación los vehículos de tracción animal (carretillas) estaba crudo debido a los escasos recursos” (El país 2012c).

Si con los controles que se ejercieron, los objetivos del Plan 2008-2011 quedaron inconclusos, mucho menor impacto tuvieron los resultados de aquellos programas que no fueron objeto de control político, o en los que el control político se limitó a 8 debates. Se trata de los “Macroproyectos Cali”, “Corregimientos amables”, “Cali es Vida”, y los programas “Conviviendo sin pandillas”, “Cali segura y amable”, y “Cali actuando frente a las drogas”, que se convertirían en piedras en el zapato del gobierno de Guerrero al comenzar su gestión:

Los caleños expresaron sus esperanzas porque el alcalde [...] debe centrar sus esfuerzos en resolver problemas como la inseguridad, los líos de movilidad en las vías, los problemas de inundaciones y deslizamientos que generan el invierno, el alto desempleo y el limitado servicio de transporte que presta el MIO [...] La inseguridad figura en el primer lugar de las prioridades (El país 2012a).

Un macro proyecto que no contó con el interés de los Concejales para citar a control político fue “Corregimientos amables”, que aunque citó en tres ocasiones, no realizó ninguno. Mientras tanto, sus habitantes se quejaban por el abandono en que se encontraban sus niños.

A pesar de estar contemplado en el Plan de Desarrollo del Municipio de Cali 2008-2011, en el capítulo “Corregimientos amables”, el circuito de transporte escolar rural gratuito no ha tenido los mejores resultados en los últimos tres años de gobierno”, señaló Francisco García, presidente de la Junta de Acción Comunal, JAC, de Montebello. El transporte escolar en el sector rural sólo operó tres meses en el 2008 y siete meses entre 2009 y 2010. De igual manera, [...] la cobertura de los desayunos ha tenido problemas de discontinuidad y descoordinación (El país 2011a).

Respecto del macro proyecto “Cali es Vida”, sucedió algo similar. Durante el gobierno de Ospina se registraron 6.935 homicidios, el mayor porcentaje en jóvenes entre 18 y 25 años (34.6%), empleando armas de fuego en el 85% de los casos. Este panorama de violencia se concentró en las comunas 13, 14, 15, 16, 20 y 21, en las que se asientan migrantes sin trabajo, desplazados de la violencia que vive Colombia, principalmente provenientes de Chocó y Nariño, como también del Cauca. Sus principales móviles fueron la venganza, razones sin establecer y pandillas, que aumentaron de 65 muertes en 2008 a 232, y las por establecer de 288 a 540.24

Otros hechos que no generaron control político proactivo, aunque tal vez si reactivo a consecuencia de las denuncias de medios de comunicación e investigaciones de la Contraloría municipal o de la Auditoría general de la República, fue la excesiva incidencia de la contratación directa para la realización de obras de infraestructura, de la cual se desprendieron varias investigaciones (El país 2011).

²⁴ La información de que trata el fenómeno de la violencia en Cali durante el gobierno Ospina proviene del documento *Análisis estadístico de violencia homicida en Santiago de Cali. Años 2008 - 2011*, del Observatorio Social de la secretaria de Gobierno: www.cali.gov.co/observatorios/descargar.php?id=31478

La contratación directa es una modalidad introducida en la ley 80 de 1993 para evitar la convocatoria y licitación de proponentes, acudiendo a la figura de la “urgencia manifiesta”. Bajo esta figura, en Cali se contrató entre 2008 y 2011, para la realización de obras civiles relacionadas con las 21 megaobras, la semaforización para la operación del sistema de transporte masivo MIO, la remodelación de escenarios deportivos con motivo de los Juegos Nacionales, la remodelación del Estadio Pascual Guerrero para el Campeonato Mundial Sub-20, la construcción y dotación de dos centros de recuperación y acopio de residuos sólidos, consultorías y prestación de servicios, entre los más relevantes.

Según la Auditoría General de la Nación, en el Municipio de Santiago de Cali, entre enero y junio de 2011 se realizaron 5.636 contratos mediante la figura de contratación directa por siete billones de pesos, el 77% de la contratación; 8.998 contratos por 537.134 millones mediante la figura prestación de servicios, la cual, según la Auditoría, debe ser una figura excepcional. Otro asunto que preocupó a la Auditoría es el de los contratos (213) celebrados con Fundaciones, por 608.975 millones, aproximadamente.

Conclusiones

La descripción de hechos deja entrever una dinámica de control político alejada de un ejercicio de *accountability* por parte del funcionario, y de *check and balance* por parte de los concejales de Cali, durante el gobierno de Jorge Iván Ospina. Aún más, teniendo en cuenta el papel del Concejo como órgano o actor estratégico para contribuir a la gobernabilidad de la ciudad, se concluye, respondiendo a las preguntas iniciales: ¿Qué tanto el Concejo de Cali hizo control político? Sí lo hizo; ¿Cómo lo hizo? ¿Qué herramientas jurídicas, técnicas o políticas empleó para hacer cumplir las metas propuestas cuando advertía vacíos o retrasos?

En primer lugar, según los criterios establecidos para este estudio, el Concejo no logró realizar toda la tarea que se propuso —516 citas— pues sólo llevó a cabo 210 debates. En segundo lugar, y respondiendo

a la pregunta sobre cómo lo hizo, puede decirse que en ningún debate cumplió con las variables de claridad, eficiencia y eficacia, conjuntamente.

En efecto, respecto a la claridad, el indicador que obtuvo el más bajo porcentaje de cumplimiento fue “el debate centrado en el cuestionario”. Los otros tres, “cuestionario corto y preciso”, “intervención citante”, e “intervención citado”, tampoco se cumplieron en el 100%.

Pasando a la eficiencia, los indicadores “vocero citante” y “voceros de otras bancadas haciendo uso de la palabra”, no se aplicaron durante los debates. Es decir, el Concejo de Cali no aplicó la ley de bancadas. A renglón seguido, el indicador “conservación del quórum durante el debate”, mostró que en un 41% se interrumpió por el retiro de la mayoría de concejales asistentes. Otros indicadores como “entrega previa del informe por parte del citado” y “alteración del orden del día”, también afectaron la eficiencia aunque en menor proporción. Finalmente, con respecto a la eficacia, no se halló ningún dato que dejara entrever la presencia de compromisos adquiridos, moción de información, de observación o de censura; por tal razón, se infiere que no se emplearon las herramientas técnicas, jurídicas, ni políticas a su alcance, para hacer cumplir los programas o macro proyectos del Plan. En síntesis, el Concejo realizó, durante los cuatro años, un porcentaje de debates al Plan de desarrollo, inferior al 50% de su propósito.

Respecto al cómo lo hizo, es decir, la calidad y sensatez en los debates para impactar positivamente la gestión del ejecutivo, los resultados obtenidos por cada una de las variables demeritan esa labor. Un debate que sea extenso, que maneje diferentes tópicos, no garantiza la calidad, porque no permite profundizar en el objetivo o en los temas; así mismo, si hay interrupciones o problemas referentes a la eficiencia tales como la alteración del orden del día, el levantamiento del quórum antes de finalizar la sesión, o el desvío de los temas, se concluye que el debate no es eficaz porque no tiene impacto y por consiguiente, no aporta capacidad en la gestión política de sus actores para contribuir a la gobernabilidad.

Para corroborar ese resultado, al entrar de manera más detallada en la gestión del Alcalde y contrastándola con el control político, puede decirse que por un lado va la labor del administrador, de la burocracia

municipal y del burgomaestre, y por otro lado la del Concejo, como coadministrador y contrapeso. En efecto, según los resultados de esta investigación, hubo debates de control político a un asunto que todavía pesa sobre el desarrollo de la ciudad, el del Sistema de Transporte Masivo MIO; en igual sentido al macro proyecto de las 21 megaobras, pero ninguno de los dos impactó lo suficiente como para avanzar en el desarrollo local. El Sistema de Transporte Masivo MIO pasó al gobierno de Rodrigo Guerrero cargado de incertidumbres financieras y de infraestructura; por su parte, de las 21 megaobras aún hay un porcentaje de caleños que no pagan la valorización, obras que todavía no están financiadas, y algunas posiblemente no se realicen.

Por otra parte, problemas o demandas de ciudad que quedaron plasmadas en el Plan de desarrollo, no fueron del interés del Concejo para realizar control político y día a día fueron creciendo hasta convertirse en la piedra en el zapato de una nueva administración, como la violencia que en ciertos sectores de la ciudad se manifestó y se desbordó en expresiones de venganza personal, pandillas, microtráfico.

Finalmente, el control político a la contratación estuvo ausente. Mientras el Alcalde y sus funcionarios eran investigados por diferentes entes de control, por exceso de contratación directa, haciendo caso omiso a la ley 80, los debates en el Concejo sobre este asunto eran reactivos y apenas se manifestaron tangencialmente.

Ahora bien, ¿por qué ese resultado? Según los mismos entrevistados, el control político es un ejercicio de presión para obtener beneficios personales. Podría decirse que en ese espacio se maneja una racionalidad instrumental²⁵: intereses económicos y políticos individuales que presiona por posibles contratos para sus benefactores o financiadores de campaña; cargos para sus seguidores en la administración pública, u otros favores no especificados. Esta actitud no es lo único que

²⁵ Concepto utilizado por Álvaro Márquez – Fernández y Zulay Díaz (2008) para mostrar que las instituciones del Estado en la sociedad capitalista, privilegian la racionalidad instrumental frente a la dialógica de Habermans y esto conlleva una crisis de representatividad y la política pierde su relación con la moralidad cívica; esto da paso a una organización de las instituciones políticas donde el predomina la razón instrumental.

mencionan los entrevistados; muchos debates se centraban en agresiones o intimidaciones, sin detenerse en el asunto formulado en el cuestionario con base en un diálogo constructivo y deliberativo donde primara la razón dialógica y la pragmática comunicativa que propone Habermas (1992).

En ese orden de ideas, surge la pregunta sobre si las reglas de juego formales en la Constitución y las leyes colombianas sí son una posibilidad para que el control político sea una instancia de contrapeso que contribuya a la gobernabilidad como capacidad del Estado para impactar en el desarrollo; o si por el contrario, la gobernabilidad es débil, no tanto por cuestiones de la capacidad de los actores que intervienen en ella, sino en el sentido en que lo plantea Prats (2001), en el sistema de reglas y de procedimientos democráticos, aquellos que establecen elecciones libres, libertad de expresión, acceso ciudadano a la información, transparencia, autonomía para asociarse. En tal sentido, dejaría para continuar profundizando a futuro el tema de las debilidades políticas e institucionales —reglas de juego informales o formales— que posiblemente inciden en el esquema que se aplica para ejercer el contrapeso o control político, pero también, otras reglas de juego que alimentan el proceso electoral de estas corporaciones públicas: financiación de campañas, cultura política de los electores que direccionan la función técnico política en favor del desarrollo hacia intereses particulares, debilitando la gobernabilidad.

Bibliografía

Bibliografía referenciada

- Anastasia, Fátima. (2000). “Responsabilización por el control parlamentario”. En Consejo Científico del CLAD (Coord.). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. (117-170). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona, España: Plazas y Janes Editores S. A.

- Constitución Política de Colombia*. (1991). Bogotá: Impreandes.
- Cortes Zambrano, Sonia Patricia. (2010). “Equilibrio y Control del Poder Político en la Tradición Constitucional Colombiana”. En *Via Inveniendi Et Iudicandi*, décima edición, Vol. 5, N° 2, julio-diciembre. Recuperado:
http://numanterioresviei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=132
- Habermans Jürgen. (1992). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalidad social*. Ediciones Tauros.
- Jiménez Asencio, Rafael. (2014). “Los frenos del poder. Una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales”. En *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 99-100. Mayo-Diciembre 2014. (1751-1772) Recuperado de: <http://www.novagob.org/file/view/113213/los-frenos-del-poder-separacion-de-poderes-y-control-de-las-instituciones>
- Lozano V. Germán. (2009). “Control político y responsabilidad política en Colombia”. En *Revista Derecho del Estado* N° 22 (231-244). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Márquez-Fernández, Álvaro y Zulay C. Díaz Montiel. (2008). *Crítica a la razón instrumental de las instituciones políticas de la modernidad*. Recuperado: 04-septiembre-2016: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/estsoc/pdf/estsoc07_2/estsoc07_2_159-182.pdf
- Mayntz, Renate. (1998). “Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*”. Traducción supervisada por la autora, hecha por María Angela Petrizzo Páez, politóloga Universidad de los Andes (Mérida, Venezuela) y doctorando del programa de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid). Para la versión original en inglés de este artículo véase Mayntz R. 1998. “New Challenges to governance theory”. Jean Monet Chair Paper RSC N° 98/50. http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act._5_Lectura_R._Mayntz.pdf
- North, Douglass C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Prats i Catalá, Joan. (2001). “Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano”. En: *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10 (103-148). Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036. Barcelona, España.
- Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora.
- (2010). (Editor). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, Colombia: Planeta Colombiana Editorial.
- Weber, Max. (1977). *Economía y Sociedad*. Bogotá: Fondo de cultura económica.

Bibliografía consultada

- Abellan, Joaquín. *El concepto moderno de Democracia* (Documento pdf). Recuperado: agosto-2014: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/abellan/investigacion/historiapdf/democraciomoderna.pdf>
- Bobbio, Norberto. (1987). *Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Barcelona, España: Plazas y Janes Editores S. A
- Boisier Etcheverry, Sergio. (2008). *El retorno del actor territorial a su nuevo escenario. En Desarrollo regional y planificación del territorio. Cuadernos de Clase N° 1*. Manizales, Colombia: Editorial Universidad Autónoma de Manizales.
- Dahl Robert. (1998). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. España: Ediciones Tauros.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. (1995). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”. En *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, primer semestre, 47-115. Recuperado: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf

Web grafía

- Auditoría General de la Nación. (2011). *Informe de control al control de la contratación de enero a junio de 2011*. Recuperado: 12-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/informecontratacion.pdf>
- Cali cómo Vamos. (2011). *Encuestas de percepción ciudadana*. Recuperado: 04-septiembre-2016: <http://www.calicomovamos.org.co/#!2011-1/xkosf>
- El país. Noticias de Cali, Valle y Colombia. (2010). “Catorce mil niños no van a clase en Cali”. En *El país.com.co*, 07-septiembre-2010. Recuperado: 13-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/14000-ninos-van-clase-en-cali>
- (2011a). “El plan talentos recibe duras críticas en Cali por su cobertura”. En *El país.com.co*, 23-mayo-2011. Recuperado: 13-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/plan-talentos-pasa-tablero>
- (2011b). “Estudiantes de la zona rural de Cali reclaman subsidios escolares”. En *El país.com.co*, 02-septiembre-2011. Recuperado: 21-septiembre-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/estudiantes-y-padres-protestaron-en-cali-por-recorte-subsidios-escolares>
- (2012a). “Caleños le piden al nuevo alcalde soluciones a la inseguridad y a la movilidad”. En *El país.com.co*, 01-enero-2012. Recuperado: 12-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/calenos-esperan-soluciones-del-nuevo-alcalde-cali>
- (2012b). “Navarro está inundado en un 90% y demanda atención inmediata: dice presidente del Concejo de Cali”. En *El país.com.co*, 28-enero-2012. Recuperado: 12-abril-2016: <http://www.concejodecali.gov.co/publicaciones.php?id=39380>
- (2012c). “Conozca los lunares que dejó el ex alcalde de Cali Jorge Iván Ospina”. En *El país.com.co*, 05-enero-2012. Recuperado: 21-septiembre-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/expediente-jorge-ivan>
- (2013a). “A cuatro años de operación, el MIO no ha logrado alcanzar equilibrio económico”. En *El país.com.co*, 11-febrero-2013. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/>

- noticias/cuatro-anos-operaciones-mio-ha-logrado-alcanzar-su-equilibrio-economico
- (2013b). “Siloé celebra que se reanuden obras para construcción de MIO Cable”. En *El país.com.co*, 11-diciembre-2013. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/siloe-celebra-reanuden-obras-para-construccion-miocable>
- (2014a). “El MIO, con mucho camino por recorrer a 5 años de su puesta en funcionamiento”. En *El país.com.co*, 02-marzo-2014. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/mio-con-mucho-camino-por-recorrer-cinco-anos-su-puesta-funcionamiento>
- (2014b). “Avanzan labores en obras del MIO Cable en Siloé, suroeste de Cali”. En *El país.com.co*, 22-abril-2014. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/avanzan-labores-obras-mio-cable-siloe-suroeste-cali>
- (2015a). “Megaobras del Sur: tres años de atraso... y contando”. En *El país.com.co*, 06-marzo-2015. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/megaobras-sur-tres-anos-atrasoy-countando>
- (2015b). “Administración de Cali se encartó con las megaobras: Miguel Meléndez”. En *El país.com.co*, 29-marzo-2015. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/administracion-encarto-con-megaobras-miguel-melendez>
- (2015c). “Cinco megaobras están en el limbo por falta de recursos”. En *El país.com.co*, 06-abril-2015. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/futuro-incierto-ronda-varias-megaobras-por-construir-cali>
- La silla vacía. (2011). “El alcalde de Cali bajo la lupa de las ías”. En *La silla vacía*, 26-abril-2011. Recuperado: 12-abril-2016: <http://lasillavacia.com/historia/el-alcalde-de-cali-bajo-la-lupa-de-las-ias-23433>
- Metrocali. (2014). *Informe de gestión Metrocali. Vigencia 2014*. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.metrocali.gov.co/cms/assets/Uploads/Informe-de-Gestion-2014-3.pdf>
- Metrocali. (2013). *Informe de gestión del Plan de Desarrollo Municipal-diciembre de 2013*. Recuperado: 11-abril-2016: <http://www.metrocali.gov.co/cms/assets/descargas/Control-Interno/Metro-Cali-Informe-de-Gestion-2013-SITM-MIO-PDM-2012-2015.pdf>

Observatorio Social de la Secretaría de Gobierno de Cali. (2011). *Análisis estadístico de violencia homicida en Santiago de Cali. Años 2008 – 2011*. Recuperado de: www.cali.gov.co/observatorios/
(2011). *Violencia, Convivencia y dinámica social en Cali - Lectura desde el Observatorio Social*. Recuperado de: www.cali.gov.co/descargar.php?id=34455

Reconocimiento a pares evaluadores

La REVISTA PERSPECTIVAS INTERNACIONALES quiere agradecer el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los pares evaluadores internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de su calidad científica.

En este número participaron como evaluadores:

Rafael Velázquez Flores – Universidad Autónoma de Baja California – México

Gerardo De Jesús Maldonado Hernández – Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) – México

Noé Hernández Cortez – FLACSO – México

Emilio Rafael de Ípola – Universidad de Buenos Aires – Argentina

Marín Retamozo – Universidad de la Plata – Argentina

Leonardo Reales Jimenez – Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano – Colombia

Carlos Efrén Agudelo Alvarado – Université Nice Sophia Antipolis

Elisabeth Cunin – Institut de Recherche pour le Développement

María Pía Lara – Universidad Autónoma Metropolitana – México

Mónica Hurtado Lozano – Universidad de la Sabana – Colombia

Cristian Rojas González – Universidad de la Sabana – Colombia

Gustavo Morales – Pontificia Universidad Javeriana Cali – Colombia

Juan José Fernández Dusso – Universidad ICESI – Colombia

Jorge Enrique Arias Calderón – Universidad del Valle – Colombia

María del Carmen Falcón Aybar – Universidad Nacional de Córdoba – Argentina

Christian Ángeles Salinas – Maestro en Desarrollo Regional

Adriana Zentella Chavez – Universidad Nacional Autónoma de México – México

Alicia Maguid – CENEP/CONICET – Argentina

Señores

REVISTA PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Pontificia Universidad Javeriana-Cali

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de Ciencias Jurídica y Política

Calle 18 No. 118-250 Av. Cañasgordas • A.A. No. 26239

• PBX 321 8200 •

Cali-Colombia

Cordial Saludo,

Mediante la presente certifico que el artículo titulado _____
_____, puesto a consideración de manera independiente
para la publicación del Volumen ___ No. ___ de la Revista Científica
PERSPECTIVAS INTERNACIONALES:

PRIMERO: Constituye una obra ORIGINAL cuya autoría la detenta(n) el (los) signatario(s) de la presente. Por original se entiende que he (hemos) contribuido directamente al contenido intelectual del mencionado documento, por lo cual estoy (estamos) en condiciones de hacerme (hacernos) públicamente responsable (s) de él y acepto que mi (nuestro) nombre figure en la lista de autores.

221

SEGUNDO: Es un manuscrito INÉDITO, es decir no ha sido previamente publicado bajo ninguna modalidad en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera, ni en ningún sitio o portal electrónico.

TERCERO: Desde el momento de recepción del artículo firmo (firmamos) CLAUSULA DE EXCLUSIVIDAD. Este trabajo no será enviado a otras revistas mientras no se decida por parte del comité editorial y editor su publicación, y termina en el momento en que dichas autoridades convengan en su NO aprobación.

CUARTO: No existen conflictos de intereses en relación al contenido, resultados o conclusiones del artículo. En otras palabras, no existe ningún compromiso u obligación de carácter financiero o económico con entidades estatales o de carácter privado, que puedan afectar de algún modo la publicación de este manuscrito.

En caso de existir declaro que:

QUINTO: Que en caso de ser publicado el artículo transfiero todos los derechos de autor a la Revista *Perspectivas Internacionales*, para que de forma exclusiva reproduzca, publique, edite, fije, comunique y transmita públicamente en cualquier forma o medio el artículo del que trata esta carta, así como su distribución física, electrónica para fines científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Sin el permiso expreso de la Revista no podrá reproducirse ninguno de los materiales publicados en la misma.

Esta carta ha sido leída y aprobada por la totalidad de los autores, el día _____ del mes _____ de _____, en la ciudad de _____, quienes firman a continuación:

222

Autor principal:

Nombre y Firma: _____

Cédula: _____

Institución: _____

Correo Electrónico: _____

Co-autor:

Nombre y Firma: _____

Cédula: _____

Institución: _____

Correo Electrónico: _____

Co-autor:

Nombre y Firma: _____

Cédula: _____

Institución: _____

Correo Electrónico: _____