

# Sociedad y gobierno en América Latina. Enfoques, expresiones y problemática

Pablo Pineda Ortega  
COORDINADOR



Universidad de Guadalajara

Sociedad y gobierno en América Latina.  
Enfoques, expresiones  
y problemática

Sociedad y gobierno en América Latina.  
Enfoques, expresiones  
y problemática

Pablo Pineda Ortega

COORDINADOR

Universidad de Guadalajara  
2017

Este libro fue pagado con el fondo federal  
Programa de Incorporación y Permanencia de  
los Posgrados en el PNPC

Primera edición, 2017  
D.R. © Universidad de Guadalajara  
Centro Universitario de  
Ciencias Sociales y Humanidades  
Coordinación Editorial  
Juan Manuel 130  
Zona Centro  
Guadalajara, Jalisco, México

ISBN EBook 978-607-742-841-1

Editado y hecho en México  
*Edited and made in Mexico*

# ÍNDICE

Introducción	
Pablo Pineda Ortega	6
<b>PRIMERA PARTE</b>	
Entorno institucional y desarrollo latinoamericano, los casos de Argentina, Brasil y México	
Pablo Pineda Ortega	19
Revisitando el intergubernamentalismo a través de la integración suramericana: fragilidades político-institucionales de la UNASUR	
Daniel Morales Ruvalcaba	57
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
¿De qué hablamos cuando hablamos de protección de la vida? El debate en torno a la vida y su impacto en la salud reproductiva de las mujeres en situación de pobreza en Guanajuato	
Laura Candelaria García Navarro	84
Cadena de consecuencias del Programa Federal Pueblos Mágicos en el mercado de trabajo. El caso de Mazamitla, Jalisco	
Perla J. Noriega	107
Protestas estudiantiles en el Chile de hoy: expresiones y copartícipes	
José Darío Pereira Benítez	125
Relación entre bases y dirigencias sindicales en un periodo de alta conflictividad social (1969-1976). El caso Mercedes Benz Argentina	
Mariano Casco Peebles	149

## Introducción

Pablo Pineda Ortega

La región latinoamericana se constituye en un enorme crisol de identidades culturales, razas y proyectos nacionales, que sin embargo guardan una cierta unidad histórica que con claroscuros la mantiene razonablemente integrada. Esta relativa integración no obedece a la existencia entre sus países de algún grado de homogeneidad definida y sólida y nótese así que, por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de Chile es 8 veces mayor al de Nicaragua<sup>1</sup> –distancia aun mayor, por cierto, a la existente entre el promedio de la región y el de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)–, y el Índice de Desarrollo Humano de Argentina es 0.827, muy superior al de Honduras que solo asciende a 0.625; finalmente, la fuerte inequidad social y económica de Guatemala, la más alta regional con un índice Gini de 0.59, contrasta con los avances en favor de la igualdad que ya presenta Uruguay, donde tal valor asciende a solo 0.38. Lo anterior da cuenta de nuestra gran diversidad, pero también subraya las dimensiones de los esfuerzos conjuntos que deberían emprenderse.

Suponer empero que exista un sentido pleno de concordia e identidad regional que permita, o al menos contribuya, a unificar metas y definir estrategias para alcanzarlas sería un exceso; lo cierto es que las diferencias y desencuentros al interior de cada una de sus naciones también se

---

<sup>1</sup> Para 2014 los valores para Chile y Nicaragua son, respectivamente, 14 406 dólares y 1 775 (CEPAL, 2015).

reproducen en el conjunto y no parece haber nada que se aproxime a un destino manifiesto que nos conduzca a operar con cierta unidad ante los retos globales.

De este modo, el formular escenarios genéricos alrededor de un patrón de desarrollo común que vaya a tono con ciertas tendencias globales –ciclos de “gobiernos de izquierda” que se contrapongan al asedio neoliberal, por ejemplo– no parecen tener mayor valor heurístico para el mejor entendimiento de la región, y más bien, se requieren análisis locales de estrategias específicas que nos ayuden a entender qué sí está funcionando y qué no, o bien análisis de corte estructural que busquen con rigor analítico encontrar consistencias y diferencias a lo largo de la región. Estos análisis por su parte pueden orientarse a un sector o preocupación nacional –el campo, la marginación, o el desarrollo industrial, por citar algunos ejemplos– o pueden tomar como referente al Estado nacional o incluso a los gobiernos locales y sus estrategias de política pública para la atención de problemas de señalada importancia. Esta es la orientación principal del libro, y de este modo, las preocupaciones que tiene un gobierno, las estrategias formuladas para abordarlas y el grado variado de intervención de los sectores sociales afectados por la política, forman parte de nuestro análisis. Sin embargo, es claro que la intervención gubernamental ante un problema de naturaleza pública no se emprende en el vacío –no existe una *caja negra* llamada administración pública– y que por ello importa revisar también la arquitectura institucional que subyace a tal intervención, como se hace en una de las contribuciones.

Ahora bien, no existe tampoco un Estado omnímodo y pleno que abarque y contenga todas las expresiones sociales en nuestros países, y en Latinoamérica nos debatimos más bien en torno al viejo dilema de si lo que requerimos es más Estado o más Mercado, pero en un entorno de crecientes problemas sociales y de necesidades públicas insatisfechas. Si bien la preeminencia de uno u otro puede servir como un primer acercamiento para abordar nuestras circunstancias nacionales, la realidad es harto más compleja y por ello un llamado al análisis delimitado de un problema puntual puede resultar más provechoso. En este sentido, el libro explora ciertas intervenciones públicas, con fuerte preeminencia

en el caso mexicano y que abarcan distintos planos de la gestión, que van desde el orden internacional hasta el estrictamente local o subnacional. De manera adicional, se analizan expresiones muy concretas de la protesta social en Chile y Argentina, referidas al movimiento estudiantil y al activismo sindical, respectivamente, que nos ayudan a entender, en dos momentos de nuestra historia reciente, la enorme vitalidad del tejido social de nuestra región.

En este orden de ideas además de esta introducción, la obra se integra por seis capítulos presentados según el ámbito espacial, territorial, de la gestión de gobierno considerada, yendo de lo más general a lo específico, dejando hasta el final los referidos casos suramericanos pues en ellos, más que intervención pública explícita, lo que existe es un espacio de activismo social de gran relevancia. Para la diferenciación de los dos planos del análisis, el supranacional y el subnacional, la obra se conforma de dos partes, que corresponden así a ambos planos; en la primera se incluyen dos contribuciones en tanto que son cuatro las que integran la segunda. Veamos.

### **Primera parte**

Se ha dicho que el aparato público no opera en abstracto sino en el marco de toda una arquitectura institucional, y en sus interfaces con el entorno socioeconómico, el conjunto de estos componentes genera un escenario de desarrollo social –limitado o plausible– en cada Estado nacional. Sobre este particular se detiene el primer capítulo de la obra, “Entorno institucional y desarrollo socioeconómico latinoamericano: los casos de Argentina, Brasil y México”, de Pablo Pineda. El capítulo analiza para el caso de estos tres países –que concentran a 60% de la población de América Latina pero generan 72.5% de su producto total– su desempeño socioeconómico visto a la luz de su desarrollo institucional. En lo sustantivo, el autor se propone analizar si existe o no una relación sensible entre el comportamiento económico y social de tales países, y la valoración que ellos alcanzan en el Índice de Gobernabilidad (IG) del Banco Mundial (BM).

A tono con la literatura en la materia, en este ensayo se encuentra que para los países de análisis en efecto existe una suerte de determinación



recíproca entre los factores institucionales y los de corte socioeconómico, con lo que se destaca la importancia, generalmente subestimada en la literatura económica, que juega el desarrollo institucional para el alcance de mejores niveles de bienestar.

De manera particular, el ensayo revisa en su primera parte cuál es contexto socioeconómico que caracteriza a toda la región latinoamericana, y para ello se retoma el análisis que ha formulado la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); de este modo, no solo se revisan los convencionales indicadores sobre su desempeño económico y social, sino que también estos son estudiados a la luz de la perspectiva estructuralista de la CEPAL. Complementando esta revisión, en el segundo apartado se estudian los valores que presenta Latinoamérica en el citado IG, pero de manera comparada con otras regiones del globo, y con ello se esboza una primera correlación entre desempeño socioeconómico y desarrollo institucional.

Es solo hasta su tercera sección que el ensayo se centra en el caso de los tres países de estudio: México, Brasil y Argentina, y para ello se detiene aquí en su contexto económico y social. Por su parte, en la cuarta sección se revisan los valores de corte institucional del multicitado índice del BM, a partir de lo cual se retoma la discusión del punto previo y se integran así ambos componentes: el socioeconómico con el institucional, para presentar un análisis integrado de ambos en los países de estudio.

De este modo, el ensayo de Pineda presenta un acercamiento sistemático al concierto latinoamericano, al interior del cual se desarrollan las problemáticas específicas estudiadas en los demás ensayos, con excepción del estudio de Daniel Morales, correspondiente al segundo capítulo, también de corte supranacional. En efecto y como se revisa a continuación, este segundo capítulo se enfoca al desempeño reciente de un organismo multinacional, y se intitula “Revisitando el intergubernamentalismo a través de la integración suramericana: fragilidades político-institucionales de la UNASUR”. En este ensayo Daniel Morales se propone mostrar, a partir del modelo teórico intergubernamentalista de Hoffmann, cuáles son las raíces del avance parcial de la integración suramericana. El capítulo muestra un profundo conocimiento de la his-

toria reciente de la región, y a partir de ello expone, sobre la base del modelo citado, los argumentos que explican las dificultades que enfrenta Suramérica para una sólida integración, a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El modelo intergubernamentalista se sustenta en los siguientes postulados, mismos que guían la exposición del artículo: centralidad del Estado, jerarquía entre Estados, jerarquía de actores nacionales, jerarquía de temas o asuntos, reducción constante de ganancias para los Estados participantes, y finalmente, prevalencia de la lógica de la diversidad sobre la lógica de la integración. Estos postulados se formulan a partir de su valor heurístico y sobre esa base la exposición corre de manera fluida y documentada mostrando cómo cada uno de ellos contribuye a explicar los avatares que ha enfrentado la UNASUR en los lustros recientes.

En su conjunto, estos postulados se presentan en el ensayo aproximándose a una lógica binaria en la que de un lado se tiene un escenario de ganancias y bondades de la integración, y del otro se muestran las ventajas de mantener la desintegración. De este modo, después de presentar y explicar cada uno de los postulados, a ellos se les asocian acontecimientos de relevancia de la vida pública en la región, que se constituyen en la evidencia empírica de todo el discurso. En otros términos, el ensayo muestra cómo en efecto el postulado de la centralidad del Estado no abona a la integración, pues privilegia el preservar la soberanía de cada participante, en tanto que el postulado de la jerarquía de temas –cuando se trata de aquellos que no afectan los intereses sustantivos de una nación– sí favorece tal integración, y así sucesivamente.

De manera particular, en el análisis del postulado de la jerarquía entre Estados, el autor recurre al llamado Índice de Poder Mundial, que es un instrumento analítico de gran utilidad para evaluar el peso que tiene cada Estado en el concierto de las naciones, y a través de él logra ponderar la presencia de cada país en el UNASUR. En su conjunto y como se puede ver, los postulados del modelo integran un entramado de juicios y razonamientos en torno a las relaciones que los Estados establecen entre sí y los motivos que los conducen a ello. Vistos los logros y debilidades de la UNASUR a la luz de estos postulados, la historia reciente del organismo se entiende

de una manera más sistemática e integral, si bien no del todo alejada de las anécdotas que siempre acompañan los acontecimientos globales.

Finalmente, el autor explora –sin profundizar– la hipótesis de que el proyecto integracionista de la UNASUR contiene un componente de corte progresista, lo que debería contribuir a la instrumentación de acciones conjuntas en materia social, laboral y de salud, entre otras. Como se explica en el texto, en efecto, por la naturaleza de estas políticas ellas se insertan en la denominada *baja política*, y como tales son más dables de instrumentarse de manera conjunta sin cuestionar o poner en riesgo ningún componente de la soberanía de los Estados miembros.

### Segunda parte

Luego de estos dos primeros textos de carácter supranacional, las siguientes dos contribuciones refieren temas subnacionales de México y abordan estrategias de política pública en sus implicaciones locales. Se trata de contribuciones que no se constriñen a presentar tales estrategias de manera puramente descriptiva sino que el abordaje es a partir de las implicaciones sociales de las mismas y la manera en que los afectados las reciben. En este sentido, el acento se pone no en la decisión de carácter técnico que, en teoría, habría de generar un producto –una política– cuyo impacto en la sociedad atendería un problema de naturaleza pública, esquematismo que se aleja de la compleja realidad de la instrumentación de una política específica. En estos ensayos, más bien, se analiza la interacción de los diversos actores participantes en la ejecución de una política pública, destacando la existencia de intereses encontrados entre ellos, y analizando la eventualidad de que tal política pueda inclusive vulnerar derechos de las comunidades afectadas. Finalmente, en esta segunda parte se incluyen los citados casos del activismo social y sindical suramericanos.

Esta sección inicia con el capítulo “¿De qué hablamos cuando hablamos de protección de la vida? El debate en torno a la vida y su impacto en la salud reproductiva de las mujeres en situación de pobreza en Guanajuato”, de Laura García Navarro. El ensayo analiza la que denomina ideología *conservadora*, la cual tiene una fuerte presencia en la región del Bajío mexicano, que incluye los estados de Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato

y Querétaro, destacando cómo esta posición se finca en un sistema de valores que influye de manera importante en las políticas en materia de sexualidad y reproducción. De todo este sistema, señala, predominan dos posicionamientos o valores que han tenido una gran relevancia para la búsqueda de un mayor control de la sexualidad, en particular de la femenina: la protección de la vida y el énfasis en la familia tradicional.

Su investigación se centra en la ciudad de Guanajuato, capital del estado del mismo nombre, donde tales valores se han convertido en el estandarte para enarbolar una práctica política conservadora que en opinión de la autora busca normar la sexualidad de las mujeres, impulsando una visión heteronormativa de la misma, enfocada a la reproducción, en detrimento de otras prácticas sexuales. En este sentido, la visión reflejada en la política pública en cuestión y promovida por las instituciones estatales, atenta contra los derechos reproductivos de las mujeres y vulnera con ello el tratado firmado por México en El Cairo en 1994 en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. De manera específica, afirma García, en el tratado se busca reconocer y permitir una vida sexual elegida, satisfactoria y sin riesgos.

Lo anterior se refleja en el hecho de que en la práctica cotidiana en este municipio los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres no se encuentran plenamente garantizados, al menos no en la extensión referida en el tratado de El Cairo. Lo anterior se aprecia en distintos planos incluyendo la educación sexual en las escuelas primarias, donde el tradicionalismo local ha conducido a ignorar ciertos contenidos de los programas educativos que abordan el tema. En el mismo sentido, y en una clara ignorancia a la diversidad sexual existente así como a la vida sexual activa de mujeres y hombres solteros, la mayoría de campañas que dotan de métodos anticonceptivos a mujeres, se destinan a mujeres heterosexuales y casadas. La preeminencia del valor de la vida, aun antes del nacimiento, ha significado así mismo que no obstante que el aborto está despenalizado en caso de violación, no se haya practicado ninguno en los hospitales públicos desde los años setenta.

El ensayo analiza esta problemática incluyendo un componente de primera importancia para ponderar adecuadamente sus dimensiones: la

pobreza. Es claro que las mujeres que se encuentran en esta condición se ven más agobiadas por la ausencia de una política pública de reconocimiento de sus derechos reproductivos, y las consecuencias de ello se aprecian con meridiana claridad de manera principal, pero no única, en el número de hijos promedio que tiene este sector. Lo anterior se explica particularmente porque la condición de pobreza de una mujer le dificulta en una medida aún más alta que al resto de las mujeres el acceso a la atención médica durante el embarazo y el parto, a la libertad de elegir sus métodos anticonceptivos sin que le sean impuestos, y a la interrupción de un embarazo en condiciones de poner en riesgo su propia vida. Ante este escenario no resulta inusual encontrar de manera frecuente embarazos no planeados a temprana edad que al final del día orillan a estas jóvenes a dejar sus estudios y a perpetuar el ciclo de la pobreza.

En síntesis, el capítulo analiza las complejas relaciones existentes entre una cultura de corte conservador que permea a la política pública en materia de salud reproductiva, y sus efectos en un sector social de elevada vulnerabilidad que, por su condición, debería ser protegido y atendido por el sistema de salud pública.

Por su parte, en “Cadena de consecuencias del Programa Federal Pueblos Mágicos en el mercado de trabajo. El caso de Mazamitla, Jalisco”, Perla J. Noriega aborda ambos: los resultados deseados y no deseados que se acompañan a un programa federal de objetivos plausibles, pero con efectos no dimensionados de manera adecuada. El objetivo de la autora es documentar, a partir de la perspectiva institucionalista, cómo el programa en cuestión si bien ha cumplido algunos de sus objetivos explícitos, muy poco ha logrado avanzar en el alcance de otros.

Enfocado centralmente en las consecuencias del programa en el mercado laboral, la autora afirma que en el enfoque institucionalista se destaca el papel diferenciado que juegan tres actores de primera importancia para el sector, esto es, los sindicatos, los empresarios y el Estado, señalando que el primero ha permanecido prácticamente ausente en el municipio de estudio, ubicado en el occidental estado de Jalisco en México. Esta circunstancia es de especial interés porque dentro de este enfoque teórico Piore plantea que existe una dualidad en los mercados de trabajo,

misma que se caracteriza por la existencia de condiciones diferenciadas en la ejecución de un mismo trabajo.

De manera particular, después de listar los seis objetivos que se formula el programa, se destaca que el mismo busca establecer una sólida oferta turística aprovechando las características de cada pueblo, pero también que esta actividad sea una herramienta de desarrollo sustentable, al tiempo que sea percibida como una opción de negocio y forma de vida para los habitantes. Lo cierto es que esto último no se ha logrado, y el conjunto de argumentos que la autora ofrece –documentados con evidencia estadísticas y a través de entrevistas– gira en torno a dos grandes temas. Por un lado, aunque se ha venido fortaleciendo la presencia de las unidades económicas asociadas al sector turismo, tanto en su número como en su participación en el producto interno local, la retribución del factor trabajo se ha mantenido muy limitada pero, sobre todo, el reconocimiento de las prestaciones legales no han mejorado las condiciones de seguridad social de los trabajadores en el sector. En segundo término, la estrategia del programa en el municipio de estudio, y por la naturaleza del mismo quizá también en los otros municipios adscritos a él, no se han convertido en un verdadero mecanismo de desarrollo sustentable.

Ahora bien, esta última circunstancia pareciera ir de la mano –al menos de manera parcial– a la forma en que el programa entiende el calificativo *mágico* que lleva el nombre del programa. Y es que por el énfasis en el mejoramiento físico del primer cuadro del municipio beneficiario, el programa descuida y aún minimiza el patrimonio cultural e intangible de sus habitantes, con lo que fracciona y discrimina la enorme riqueza de su población. Este hecho a la postre impide la plena integración de la gente, del poblador común y corriente de sus comunidades.

Sobre esto, particularmente, se destaca que en las entrevistas con la gente del municipio, se obtuvo una queja reiterada en el sentido que la otra importante faceta del programa, la capacitación, se circunscribe mayormente a los hoteles y restaurantes de mayor presencia, cuyos propietarios ni siquiera radican en el lugar.

A partir de todo lo anterior, nuestra autora destaca el carácter limitado y parcial de las acciones implicadas en el programa, de las cuales –como

se ve— sobresale particularmente el hecho de que si bien su presencia en nuestro municipio ha contribuido a elevar la afluencia de visitantes y con ella la oferta turística, la persistencia de bajos salarios en el sector y la pobre seguridad social que la acompaña —tema central del ensayo— le ha evitado cumplir el segundo e importante propósito referido: ser un factor de desarrollo sustentable.

Por lo que va a las contribuciones en torno al cono sur, en la primera de ellas, “Protestas estudiantiles en el Chile de hoy: expresiones y co-partícipes”, Darío Pereira Benítez se propone esclarecer la dinámica mediante la cual un movimiento social de primera importancia en la historia contemporánea de Chile: el movimiento estudiantil, logra integrarse a otras dinámicas sociales y culturales, pero sobre todo, consigue establecer términos de interacción con sectores que, aparentemente, poco tendrían que compartir con él. La perspectiva que se plantea es la de los estudios estéticos y, en particular, se propone entender el contenido y alcance de las articulaciones que, de manera paulatina y sin acuerdo pre-determinado, se han venido alcanzando entre actores sociales colectivos que ofrecen diversas expresiones de resistencia ante el *status quo*.

Su investigación busca así entender la vinculación creciente entre estos actores sobre la base de tres postulados que desarrolla con claridad y acompaña de ejemplos que buscan dar cuenta de la evidencia empírica de su argumentación. Los postulados son los siguientes.

El movimiento estudiantil se ha convertido en el catalizador de la transformación social en tanto que concentra diversas expresiones y demandas de variados grupos de resistencia, tales como los grupos de diversidad sexual, los pescadores y los mineros, entre otros. Este papel se ha venido consolidando a través de la integración de distintas matrices, entendidas como “organizaciones vivas constituidas colectiva e intersubjetivamente que pueden proyectarse y traslaparse”, dando así espacio para la interrelación de grupos y la integración de ideas y definición de intereses comunes.

El segundo postulado afirma que existen paradigmas que perviven del periodo dictatorial y que se proyectan sobre el entorno en su cotidianidad; debido a lo anterior, afirma Pereira, se generan procesos de identifi-

cación mutua que conducen a los actores sociales a compartir procesos de resistencia. Finalmente, el tercer postulado sostiene que existen formas novedosas de movilización y participación específicos que por sus características han logrado las simpatías e identificación de la sociedad en general, pero de manera particular la de ciertos grupos de resistencia.

El marco analítico utilizado, el de los Estudios Estéticos de Mandoki, muestra en el ensayo cuan útil y plausible resulta para un entendimiento más amplio y, si se quiere, aún más profundo de los fenómenos de transformación social en Chile. De manera adicional el enfoque contribuye a comprender mejor, desde una perspectiva poco socorrida en la investigación académica convencional, la riqueza que vienen presentando los movimientos de resistencia en el país andino. Por la importancia que ha adquirido este país en el concierto latinoamericano, donde junto con Uruguay ya mantiene los más altos ingresos per cápita regional, el ensayo ayuda a ponderar con mayor equilibrio las bondades –parciales– del crecimiento económico que ha avanzado muy poco en la integración de grupos y sectores sociales que tradicionalmente se han mantenido rezagados en el desarrollo del país. De manera específica, en el ensayo se presenta con claridad la más importante reivindicación del sector social de mayor relevancia del estudio, el estudiantado, consistente en el fortalecimiento de una verdadera educación pública y gratuita. No obstante ello, su tema no es sustentar las razones por las cuales una educación de estas características sea mejor que la de otro modelo educativo, por lo que el ensayo deja esta ausencia como una tarea pendiente para la comprensión cabal de las disrupciones estudiantiles de los últimos lustros.

Finalmente, en “Relación entre bases y dirigencias sindicales en un periodo de alta conflictividad social (1969-1976). El caso Mercedes Benz Argentina”, Mariano Casco Peebles analiza la complicada y característica atmósfera política y laboral al seno de un importante sindicato argentino en los setenta. El ensayo analiza con buen tino cuál era el peso político y el ideario de los actores al interior del sindicato, con especial atención al empoderamiento de sus bases, y la consecuente conflictividad con su dirigencia. El ensayo es de especial importancia también porque la trama que estudia se inserta en la encrucijada que vivió el país en esos años



y que marcó el inicio de un periodo de imborrables tragedias y abusos de la dictadura.

Entender en qué medida la accidentada interrelación entre los afiliados a este emblemático sindicato –al igual que la existente en otros importantes sindicatos– pudo abonar al trágico arribo de la dictadura, seguirá siendo un tema de enorme debate sin duda, y el artículo contribuye así a esta discusión. En este sentido, la caracterización de la compleja estructura de este organismo gremial, no ajena a la tónica de otros sindicatos de la época, permite entender el activismo obrero de un sector de gran relevancia para la industrialización argentina. De este modo, al tiempo que nos introduce a la compleja vida laboral del país en aquellos años, el artículo nos ayuda a entender el dinamismo de una sociedad emergente cuyas expresiones gremiales tuvieron un peso sustancial en las decisiones que habrían de marcar un nuevo y ominoso rumbo para el país.

Como se ve y en su conjunto, esta obra busca reflexionar en torno a circunstancias de naturaleza pública que se viven y caracterizan la realidad latinoamericana, con cierto énfasis en el caso mexicano, pero a donde no están ausentes señaladas expresiones de la enorme riqueza en el tejido social del cono sur. Es claro que la extraordinaria complejidad regional no podría ser abordada en un libro de estas dimensiones, y por ello aquí buscamos integrar, con un eje ordenador centrado en la interrelación sociedad-Estado, un conjunto de ensayos producto de un esfuerzo académico colectivo. Se trata en efecto de contribuciones realizadas en el marco de los trabajos de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara, donde participan alumnos y maestros que buscan aportar investigación de frontera sobre los temas urgentes de nuestra agenda regional.

### Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2015). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Autor. Recuperado el 23 de marzo de 2017 de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39867/S1500739\\_mu.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39867/S1500739_mu.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

# PRIMERA PARTE

# Entorno institucional y desarrollo latinoamericano: los casos de Argentina, Brasil y México

Pablo Pineda Ortega<sup>1</sup>

## Introducción

La región latinoamericana ha explorado distintas alternativas de desarrollo en las últimas décadas y los logros no han sido más que mediocres, con lo que mantiene una posición en el concierto mundial de cierto rezago. Aunque a su interior encontramos países que destacan en algunos indicadores y mantienen un desempeño razonable –los menos– hay otros que en el pasado inmediato vivieron momentos de verdadero optimismo económico pero que con el desplome del *boom* de los *comodities* han vuelto a su inveterada realidad; finalmente, existen otros más que se conservan sin cambios sustanciales y el pronóstico sobre su futura evolución continúa siendo reservado.

Se trata pues de una región que no obstante las diferencias existentes entre sus países ha perseguido con limitado éxito revertir los descabros de la década perdida de los ochenta, cuyos orígenes se explican tanto por el agotamiento de su viejo modelo de desarrollo como por las decisiones equivocadas de política pública que se tomaron para encarar este agotamiento. Sin embargo, caracterizar a la región exclusivamente por determinantes de corte económico es insuficiente, pues existen factores de corte institucional que juegan un importante papel para explicar su circunstancia actual. En ese orden de ideas, en esta investigación

---

<sup>1</sup> Profesor investigador titular en la Universidad de Guadalajara. Correo: ppineda@yaho.com.mx. El autor agradece el apoyo de procesamiento y presentación de información a Hermes Zárate y Alfonso Cruz.

se consideran ambos determinantes –de carácter económico y de corte institucional–, para el análisis de Latinoamérica, a partir de lo cual nos detenemos en tres países de gran relevancia en la región, ya que por su población y presencia económica pueden ser considerados en su conjunto como el motor más importante de la misma; esto es, Argentina, Brasil y México.

Lo que se busca estudiar es, de manera central pero no exclusiva, en qué medida existen factores de relevancia que permitan explicar el desigual desempeño socioeconómico de estos tres países en los últimos lustros, a la luz de ciertos indicadores de corte institucional que rescatan la importancia de variables que la literatura económica con frecuencia ha desestimado. No se plantea que los términos de la inserción económica de cada una de estas naciones en el concierto mundial no sea un factor determinante, sino que es justamente el marco institucional el que, en una suerte de vinculación recíproca con los aspectos económicos, contribuye a explicar el estado actual de estos países.

En lo sustantivo, se busca documentar cómo las expresiones de pobreza, marginación y violencia revisadas en los distintos capítulos de este libro, se desarrollan en un entorno que puede ser caracterizado con razonable precisión con base en indicadores puntuales de desarreglos institucionales. Estos indicadores así mismo permiten comparar el grado de deterioro que tiene nuestra región respecto de otras regiones del globo, y explorar entonces alternativas para su atención.

De este modo, en el siguiente apartado se retoma el escenario planteado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para caracterizar el rezago económico latinoamericano, en el que se destacan algunos *hechos estilizados* de corte estructural que presenta la región y que ya son de larga data. A tono con ello, en el apartado se analizan las variables de mayor importancia en el plano económico, y se reflexiona sobre su desempeño y sus implicaciones en el entorno social de la región. De manera complementaria a esta perspectiva, en el segundo apartado se hace una revisión del contexto latinoamericano a partir de un conocido referente de corte institucional, el Índice de Gobernabilidad (IG), del Banco Mundial (BM); con su análisis se esclarecen las condicionantes

institucionales en Latinoamérica que hacen posible –que propician– el deterioro del tejido social y su rezago económico.

A partir del tercer apartado nos centramos de manera exclusiva en el estudio del desempeño económico y social de México, Argentina y Brasil. En esta sección el análisis se enfoca en el comportamiento mostrado por nuestros países con base en indicadores ampliamente referidos por la literatura, pero vistos a la luz de la primera sección; esto es, del rezago estructural referido por la CEPAL. Por su parte, en el cuarto apartado se revisan los valores que presentan nuestros tres países en el IG, con lo que buscamos evaluar en qué medida el modelo del BM arroja luz sobre su desempeño socioeconómico, con lo que el estudio de nuestros países se vuelve más integral. Por último, en las conclusiones formulamos una consideración de conjunto sobre lo planteado a lo largo del ensayo, reflexionando en torno a las bondades del análisis institucional para la comprensión del desarrollo regional.

### **El entorno económico latinoamericano en la perspectiva de la CEPAL**

Desde la perspectiva de la CEPAL,<sup>2</sup> entre otros, los siguientes son los rasgos más característicos y persistentes de la región: insuficiente inversión para el desarrollo y la innovación; baja productividad y competitividad con alta heretogeneidad estructural; desigualdad funcional (creciente concentración de ingresos y capital); insuficiente y reducido espacio fiscal (se tributa poco y mal), así como bajo comercio intrarregional y baja integración en las cadenas de valor. Se trata de rasgos que explican su débil desempeño económico reflejado en pobres niveles de bienestar general, y sobre los cuales vale la pena detenernos un momento.

#### **Insuficiente inversión para el desarrollo y la innovación**

La formación bruta de capital fijo como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en Asia Oriental y el Pacífico ha mostrado durante el periodo

---

<sup>2</sup> Se listan a continuación los aspectos que se consideran de mayor importancia para esta investigación del estudio de Bárcenas (2015).

que va de 1970 a 2014 una tasa creciente (si bien con altibajos), que se refleja en el hecho de que mientras en los primeros años de los setenta se mantuvo alrededor de 30%, en 2014 alcanzó ya un valor superior a 45%. En el caso de América Latina (AL) en la década de los setenta este mismo indicador se mantuvo en promedio en 23.4%, para bajar en la siguiente década a 20.5%, nivel que con altibajos menores ha mantenido hasta la actualidad (CEPAL, 2015).

Este dato es de primera importancia porque, como se sabe, es justamente la inversión productiva el principal motor del crecimiento de un país y es así mismo el factor que mejor explica los términos de inserción de una economía al concierto mundial. La importante diferencia entre las dos regiones, donde la primera cuenta ya con un nivel de inversión que es 1.5 veces el de AL, se refleja también en sus escalas de innovación tecnológica y productividad, como se comenta enseguida.

#### Baja productividad y competitividad con alta heterogeneidad estructural

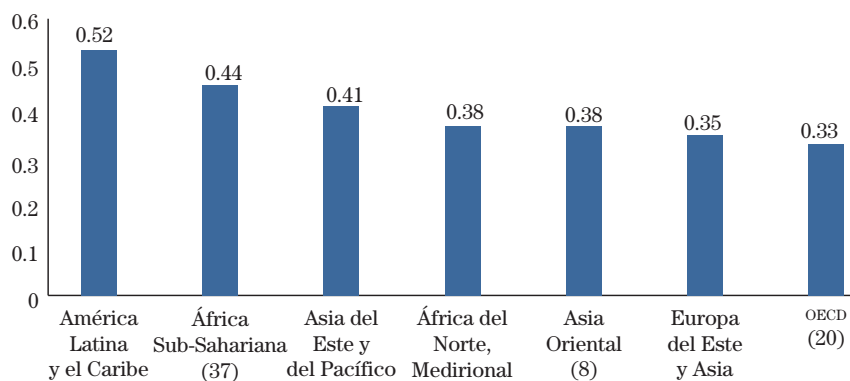
La región latinoamericana mantiene una brecha significativa en materia de infraestructura que afecta su productividad y con ella también su competitividad. Nótese así que al decir de la CEPAL la llamada brecha en infraestructura asciende a 4% del PIB lo que se refleja en sectores económicos claves como lo son las comunicaciones, la energía y el transporte. De manera específica, mientras que a lo largo del periodo que va de los primeros años de los noventa hasta 2013 la productividad relativa de la Unión Europea se ha mantenido entre 70% y 80% respecto de Estados Unidos; en el caso latinoamericano esta proporción ha fluctuado entre 16% y 12%, acercándose más a esta última cifra en los últimos años. Este hecho se explica en gran medida por la heterogeneidad estructural de nuestra región, que se caracteriza por tener focalizados sectores de razonable elevada competitividad pero sin mayores efectos expansivos al resto de la economía, por un lado, y un amplio sector de muy baja productividad que mantiene contraídos los salarios y con ello también el mercado interno, por el otro. Sobre este segundo sector French Davis (2005) ha argumentado que lo que ahí se enfrenta es una *incompletitud* de los mercados de factores, que bien podría atenderse con acciones focalizadas de política pública.

### Desigualdad funcional (creciente concentración de ingresos y capital)

Una primera consecuencia de dicha heterogeneidad estructural es la elevada desigualdad en el ingreso. En efecto, en tanto que el primer sector antes referido paga salarios elevados muy por encima del promedio nacional y que son inclusive competitivos internacionalmente, el segundo sector y debido a su baja productividad se ve orillado a pagar salarios reducidos. Esta desigualdad del ingreso se ve catalizada también por un segundo factor, más asociado a la temática de la economía política, expresado en el distinto poder de negociación que tienen el capital y el trabajo en toda la región. Nótese así en la Figura 1 que nuestra región presenta un coeficiente de Gini<sup>3</sup> de .52, el más alto nivel de concentración del ingreso de la muestra, seguido pero a una razonable distancia por el grupo de países del África

Figura 1

América Latina y otras regiones en el mundo, coeficiente de concentración Gini, alrededor de 2009



Fuente: Jiménez y Martner (2014).

<sup>3</sup> El coeficiente de Gini es una socorrida medida de la desigualdad en la que se asume un valor entre 0 y 1, donde el valor 0 representa la perfecta igualdad; esto es, todos los actores reciben los mismos ingresos, en tanto que en el valor 1 todos los ingresos se concentran en un solo actor.

subsahariana, con un valor de .44; finalmente, y a una muy significativa distancia, se encuentran los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con un valor de .33.

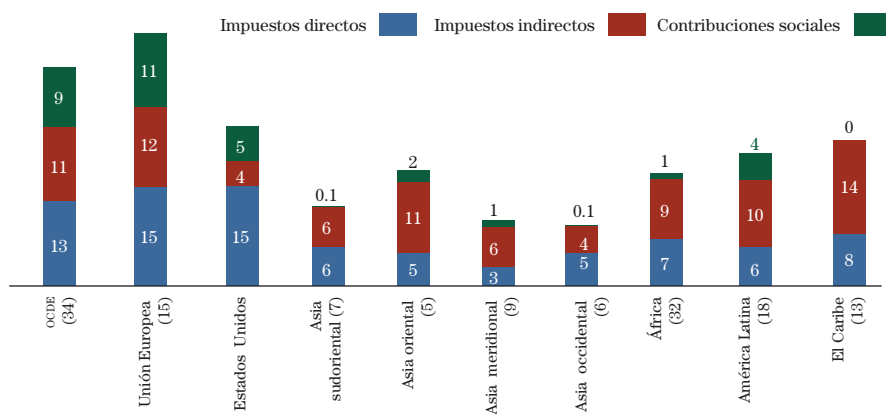
### Insuficiente y reducido espacio fiscal

Las condiciones que hacen posible el desarrollo sostenido de un Estado nacional atraviesan, en primer lugar, por su capacidad tributaria: sin recursos fiscales suficientes, la capacidad de incrementar la infraestructura y la generación de empleos, así como de elevar la cobertura y calidad de los servicios en materia de salud y educación quedan truncadas, y con ello se limita seriamente su potencial. En la Figura 2 se aprecia que si bien nuestra región tiene un desempeño razonable comparado con la mayoría de los países asiáticos en materia de recaudación fiscal, se encuentra por debajo del promedio que presentan los países de la OCDE, Estados Unidos y muy particularmente de la Unión Europea.

Figura 2

Regiones y países seleccionados:

estructura de la carga tributaria 2012-2013 (porcentajes del PIB)



Fuente: Bárcenas (2015).



El hecho mismo de que la mayor proporción tributaria en nuestra región provenga de los impuestos indirectos que, a diferencia de los directos, difícilmente puedan tener un componente progresivo, abona más a la inequidad regional y limita así mismo los esfuerzos que sus Estados nacionales realizan para revertir el flagelo de la desigualdad. En ese orden de ideas, la llamada arquitectura de la protección social (Valencia, 2010) de nuestros países se encuentra fragmentada, en el sentido de que en general, solo un porcentaje reducido de la población dispone de seguridad social, y esta se ofrece con niveles diferenciados de calidad. En cierta medida, lo anterior se aprecia en el hecho de que las contribuciones sociales representen en AL solo 4% del PIB, en tanto que en la OCDE y en la Unión Europea representan 9% y 11%, respectivamente.

#### Bajo comercio intrarregional y baja integración en las cadenas de valor

Sobre la base de su cercanía geográfica y por la conveniencia de ampliar el intercambio para aprovechar las ventajas competitivas nacionales, se esperaría que la región latinoamericana tuviese un fuerte comercio. Sin embargo, el porcentaje de las exportaciones intrarregionales respecto de las exportaciones totales en la región, que en 2007 ascendió a 20.7%, ya para los años 2013 y 2014 solo representó 18.1% y 17.9%, respectivamente (CEPAL, 2015). Esto es, no hay claras muestras de una verdadera integración económica regional ni siquiera en su más básico componente, que es precisamente el comercio.<sup>4</sup>

Ahora bien, el hecho mismo de que la región enfrente serios problemas en infraestructura así como fuertes limitaciones fiscales, obstaculiza su inserción a las cadenas globales de valor pues se restringe la competitividad regional. En efecto, con pobres niveles de inversión en gasto social el desempeño educativo de su gente es limitado, y esto

---

<sup>4</sup> No es casual que mientras en 2014 las principales económicas suramericanas, Brasil y Argentina, presentan en este rubro valores de 19.6 y 39.7, respectivamente, que da cuenta de un grado no insustancial de integración comercial, México –la principal potencia exportadora de toda AL–, muestre un raquítico valor de 6.4.

desalienta la llegada de nuevos capitales que busquen aprovechar el potencial de la fuerza laboral, más allá de las inveteradas inversiones en sectores intensivos en fuerza de trabajo no calificada; en el mismo sentido, las limitaciones en materia de infraestructura limitan la logística y el desarrollo industrial, y operan así en contra del establecimiento de nueva inversión productiva. Por lo que va al tema educativo particularmente, nótese que en el conocido QS World University Ranking, entre las primeras mejores 100 universidades en 2016 solo aparece una latinoamericana, y hasta el lugar 85: la Universidad de Buenos Aires (QS Top University, s/f).

Dado este escenario la región solo logra alcanzar en 2014 un PIB por habitante de 9 234 dólares,<sup>5</sup> con valores tan dispares como los que presentan Chile y Uruguay –14 406 y 13 929 dólares, respectivamente– en la parte alta, y los de Haití y Nicaragua –735 y 1 775 dólares– en la parte baja. Por su parte, países como Alemania y Australia presentan valores de 41 313 y 56 311, respectivamente, que equivalen a 4.5 y 6.1 veces el promedio de AL. Véase en la Figura 3 este escenario.

### **El marco institucional de Latinoamérica en la perspectiva comparada<sup>6</sup>**

Latinoamérica se encuentra inserta en un entorno institucional en el que la gran mayoría de sus países comparten rasgos comunes, mismos que contribuyen a explicar su pobre desempeño en materia social y sus tasas insuficientes de crecimiento económico. Este entorno ha sido caracterizado por distintos enfoques académicos y de los cuales aquí se retoma uno ampliamente referido, el IG (BM, s/f).

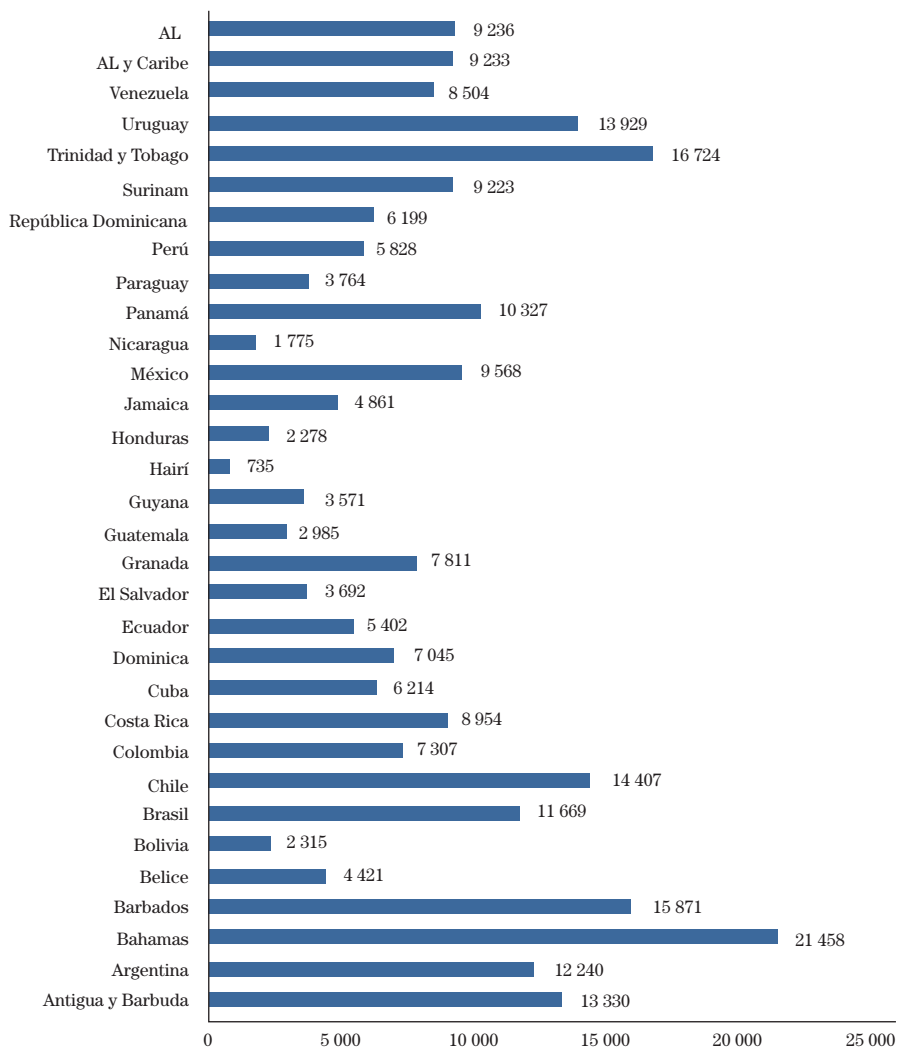
Como se observa enseguida, este modelo considera la estructura de representación ciudadana que tienen los regímenes políticos en la actua-

---

<sup>5</sup> En dólares de 2010; si se incluye el Caribe este promedio prácticamente no se modifica: 9 232 dólares (CEPAL, 2015).

<sup>6</sup> Esta sección recoge de manera parcial el análisis del autor en “Desempeño del sistema de universidades públicas en Chile, México y Estados Unidos. Una perspectiva institucionalista”.

**Figura 3**  
**Producto Interno Bruto**  
**por habitante de América Latina, países selectos**



Fuente: CEPAL (2015: 81).

lidad, y refiere también los arreglos y mecanismos a través de los cuales se ejercen las acciones de gobierno; finalmente, el enfoque considera también el grado variado de respeto por las instituciones que tanto la sociedad como el aparato de gobierno mantienen. Se afirma que todos estos componentes inciden en el bienestar social, pues determinan en qué medida la ejecución de políticas públicas que atienden legítimas demandas ciudadanas son operadas con distintos grados de eficiencia, y sobre las cuales existen mecanismos de rendición de cuentas, con frecuencia de pobre utilidad.

Luego de la siguiente apretada presentación del modelo, revisamos la evidencia empírica para AL, a partir de la que se busca dilucidar cuál es la relación existente entre estos resultados y el pobre desempeño socioeconómico de la región. Dicho de manera breve, se trata de evaluar cómo los rasgos institucionales más sobresalientes que presenta nuestra región se encuentran directamente interrelacionados con el citado desempeño, sin que en principio se pueda establecer de manera puramente mecánica una relación de causalidad entrambos.

El concepto de gobernabilidad es definido por el BM como “las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país” (Kaufman, 2010), y el modelo considera tres momentos, cada uno integrado de dos dimensiones:

- El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados.  
*Voz y rendición de cuentas.* Las percepciones del grado en que los ciudadanos son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como las libertades de expresión, de asociación y de prensa.  
*Estabilidad política y ausencia de violencia.* La percepción sobre la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos.
- La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas.  
*Efectividad gubernamental.* La percepción en torno a la calidad de la administración pública y el grado en que es independiente de

presiones políticas; la calidad de la formulación y aplicación de políticas.

*Calidad regulatoria.* La percepción en torno a la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

- El respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales.

*Estado de Derecho.* La percepción sobre el grado en que los agentes tienen confianza y respetan las reglas, y en particular la calidad de cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales.

*Control de la corrupción.* La percepción sobre el grado en el que el funcionario público ejerce el poder en beneficio privado, incluyendo las formas pequeñas y grandes de corrupción, así como la “captura” del Estado por minorías selectas.

La Tabla 1 enlista los valores alcanzados en los tres momentos del modelo en cada una de sus seis dimensiones, tanto para los países de Altos Ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (AI-OCDE), como para los países de América Latina y el Caribe (ALC). Justo por los importantes rezagos que presenta la región latinoamericana se busca observarlos a la luz de los valores alcanzados en los AI-OCDE porque de este modo se pueden dimensionar los retos que enfrenta nuestra región.

Esta información se aprecia de manera más clara en las Figuras 4, 5 y 6, correspondientes cada una a los citados momentos. Nótese así que por lo que va al primero de ellos, “El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados”, en su primera dimensión, *Voz y rendición de cuentas*, los valores son del todo contrastantes y las diferencias de más de 20 percentiles, teniendo el caso más extremo en 2005, pues mientras que los AI-OCDE se encuentran en el ranking 89; esto es, a solo 11 puntos del más alto percentil, ALC solo se encuentra en el ranking 60, apenas arriba de la media tabla. Sin embargo, se observa que si bien la distancia se acorta en los dos posteriores años registrados (2010 y 2015), la diferencia sigue siendo importante.

Tabla 1

Valores alcanzados por los países  
de Altos Ingresos de la OCDE y los de América Latina y el Caribe

Indicador	Región	Año	Ranking del percentil*
Voz y rendición de cuentas	AI-OCDE	2005	89
		2010	88
		2015	87
	ALC	2005	60
		2010	61
		2015	60
Estabilidad política y ausencia de violencia	AI-OCDE	2005	74
		2010	74
		2015	74
	ALC	2005	54
		2010	53
		2015	58
Efectividad gubernamental	AI- OCDE	2005	89
		2010	88
		2015	88
	ALC	2005	57
		2010	57
		2015	53
Calidad regulatoria	AI- OCDE	2005	88
		2010	88
		2015	87
	ALC	2005	57
		2010	56
		2015	54
Estado de derecho	AI- OCDE	2005	87
		2010	88
		2015	88

Indicador	Región	Año	Ranking del percentil*
Control de la corrupción	ALC	2005	52
		2010	52
		2015	49
	AI- OCDE	2005	87
		2010	85
		2015	85
	ALC	2005	59
		2010	58
		2015	53

\* Indica el ranking del país entre todos los países en el mundo. Cero corresponde al más bajo nivel y 100 corresponde al más alto.

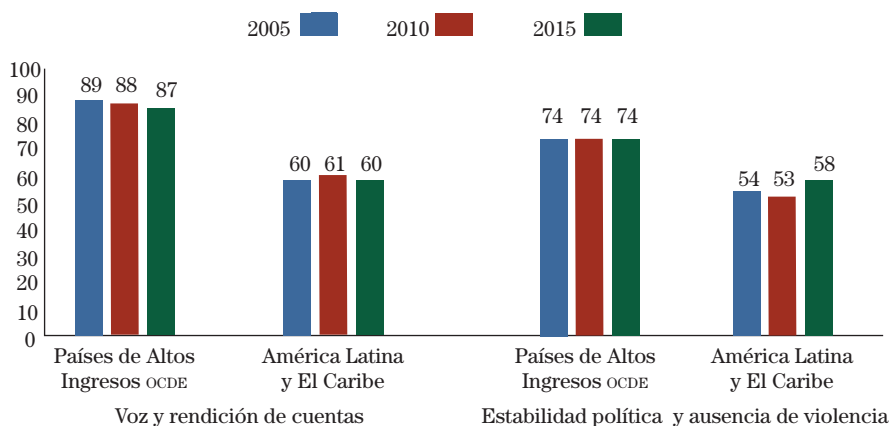
Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

Respecto de la dimensión *Estabilidad política y ausencia de violencia*, ambos grupos obtienen valores más bajos que en la dimensión anterior, si bien la diferencia entrambos sigue fluctuando en alrededor de 20 percentiles, aunque para 2015 esta distancia se reduce por un mejor desempeño de ALC. En su conjunto y como se aprecia en la Figura 4, las dos dimensiones de este primer momento mantienen importantes diferencias, lo que da cuenta de los significativos retos de nuestra región en materia de consolidación de sus regímenes democráticos.

En lo que respecta a la “Capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas”, en su dimensión *Efectividad gubernamental*, esto es, “la percepción en torno a la calidad de la administración pública y el grado en que es independiente de presiones políticas”, así como a la calidad de la formulación y aplicación de políticas, el escenario es bastante similar al de la primera dimensión; esto es, AI-OCDE se encuentran cercanos al percentil 90 y ALC ronda por el percentil 60 pero sin llegar a él. Se aprecia pues que las reformas de tercera generación del sector público en nuestra región mantienen importantes deficiencias, mismas que no parecen revertirse y por el contrario, le otorgan a la región el valor más bajo de los tres años considerados al más reciente: 2015.

Figura 4

Las dimensiones del primer momento de la gobernabilidad del Banco Mundial. América Latina y los países de Altos Ingresos de la OCDE



Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

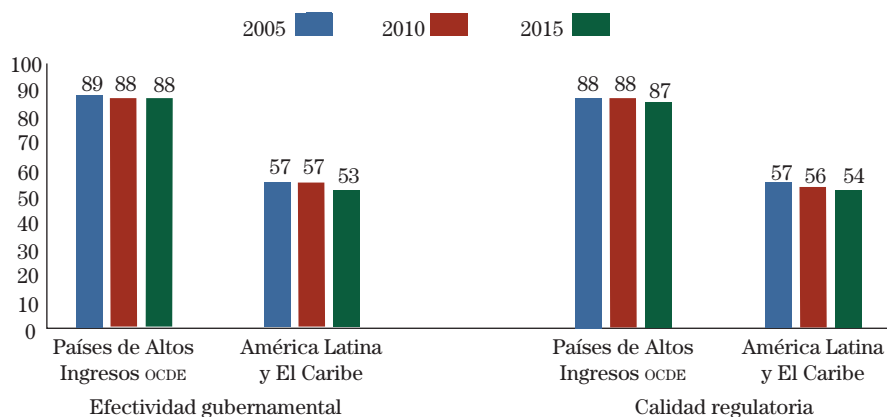
Por lo que va a la dimensión *Calidad regulatoria*, las diferencias en los dos conjuntos de países se mantienen. Sin embargo, aquí como en la primera dimensión referida, el desempeño de los AI-OCDE vuelve a ser bastante bueno, en tanto que ALC muestra una tendencia decreciente a lo largo del periodo de análisis, si bien apenas marginal. En su conjunto estas dos dimensiones, relativas a la capacidad de formular políticas sólidas, mantienen también una significativa diferencia entre nuestros dos grupos que continúa fluctuando entre los 20 puntos percentiles.

En el tercer y último momento: “El respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales”, en su primera dimensión, *Estado de derecho*, en tanto que ALC muestra el más pobre desempeño y aún con una tendencia decreciente, para los AI-OCDE se aprecia un comportamiento consistentemente bueno, si bien no tan alto, por ejemplo, al que muestra en la dimensión *Voz y rendición de cuentas*. De este modo, es justo en esta dimensión donde



Figura 5

Las dimensiones del segundo momento de la gobernabilidad del Banco Mundial. América Latina y los países de Altos Ingresos de la OCDE



Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

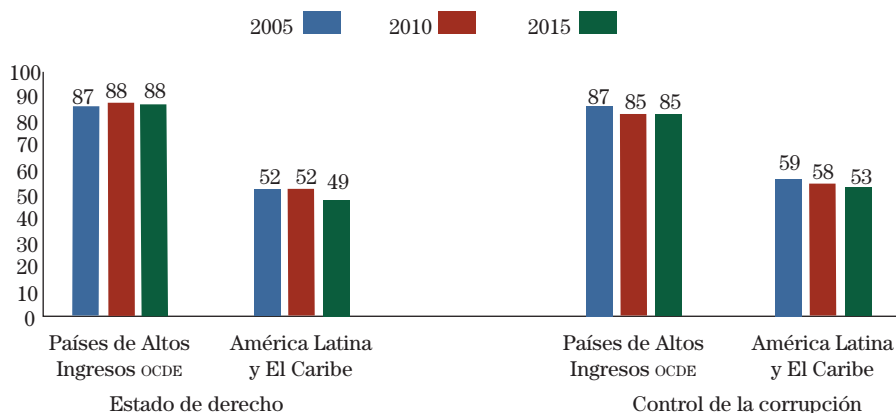
hay la más amplia distancia entre nuestros dos grupos de países, y con ello la conocida correlación existente entre desarrollo económico y apego a la legalidad aquí se corrobora.

Finalmente en la sexta dimensión, *Control de la corrupción*, se acercan los valores de ambos grupos de países, pues los AI-OCDE no muestran tan buen desempeño como en las dimensiones anteriores y los de ALC mejoran –si bien no de manera sustancial– respecto de la dimensión *Estado de derecho*. En esta última dimensión, por cierto, ambos grupos muestran un deterioro a lo largo del periodo que es más notable en el último grupo.

Esta revisión en nuestros dos conjuntos de países muestra que su desempeño institucional es notoriamente distinto y que sin duda esto contribuye a explicar (o a retroalimentar) el relativamente pobre desempeño económico de ALC. Estos hallazgos desde luego van a tono con lo revisado en el apartado anterior, donde se destaca que la región presenta rasgos característicos en su desempeño económico que la man-

Figura 6

Las dimensiones del tercer momento de la gobernabilidad del Banco Mundial. América Latina y los países de Altos Ingresos de la OCDE



Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

tienen rezagada. En este orden de ideas, es claro que una explicación puramente economicista sobre el rezago latinoamericano se vuelve insuficiente porque desestima el comportamiento de factores que subyacen a la estructura institucional tanto de sus organismos públicos como, más en general, de su sociedad; en este sentido vale recordar la socorrida definición de las *instituciones* de North (2006), según la cual estas no son otra cosa que las reglas del juego, escritas y no escritas, que imponen premios y castigos a los actores sociales y que al final del día inducen –alientan– cierto desempeño socioeconómico. Instituciones que favorecen la rendición de cuentas, la eficiencia y la participación ciudadana en las decisiones públicas son medios insustituibles para la promoción de la competencia y el crecimiento y, a la inversa, instituciones que alejan del apego a la legalidad y favorecen la corrupción mantienen, preservan, el rezago económico.

### **Argentina, Brasil y México, una revisión de su desempeño socioeconómico a la luz de su importancia para Latinoamérica**

Argentina, Brasil y México habrían alcanzado hacia fines de los años cincuenta y primeros de los sesenta del siglo pasado procesos de industrialización que en su momento fueron considerados sólidos y exitosos, y que se acompañaron de tasas de crecimiento económico importantes.<sup>7</sup> La instrumentación de esta estrategia se emprendió a través del conocido *modelo de sustitución de importaciones* fincado en el llamado estructuralismo cepalino, y que implicó un grado variado de intervencionismo público. Si bien estas estrategias tuvieron en sus primeras décadas logros importantes, pasados los años fueron generando asignaciones ineficientes de los recursos productivos, lo que a la postre condujo a un crecimiento sustancial de los llamados *déficits gemelos* (fiscal y de cuenta corriente).

Ya para los primeros años de los setenta estos déficits mostraron ser la principal, si bien no la única, expresión del agotamiento del modelo, pero los logros que lo habían acompañado volvieron difícil emprender de manera oportuna los cambios necesarios para reorientar la economía. De este modo, no fue sino hasta que la situación alcanzó mayores niveles de gravedad que se instrumentaron, sin el mejor tino, las primeras drásticas reformas que han sido conocidas como de corte neoliberal. Luego de la llamada década perdida de los ochenta producto de este caldo explosivo de deterioro estructural y medidas de política pública apresuradas, estos países han atravesado por un periodo de crecimiento mediocre. En él han seguido acumulando rezagos, mismos que ya referimos en el primer punto de este ensayo para toda AL, y que ahora documentamos de manera más amplia pero refiriendo solo nuestros tres países.

Considérese en primer lugar que con sus poco más de 375 000 000 de habitantes y con un PIB acumulado de 4 104 813 millones de dólares

---

<sup>7</sup> Aunque se suele decir que el modelo de sustitución de importaciones fue implementado en prácticamente toda la región latinoamericana el dato es inexacto porque con una pobre integración económica regional no había manera de que las economías pequeñas hubiesen podido aprovechar las economías de escala asociada a todo proceso de industrialización.

en 2014, nuestros tres países concentran a 60% de la población de toda AL pero generan 72.5% del producto total; esto es, aunque 6 de cada 10 latinoamericanos viven allí ellos producen poco menos de tres cuartas partes de la riqueza anual. De este modo, estas tres naciones son el motor económico regional y son por ello un referente obligado para la comprensión no solo de su dinámica económica sino también de sus procesos sociales en general.

Dicho lo anterior nótese en la Tabla 2 la insuficiente tasa de crecimiento en los años recientes, y considérese así mismo que inclusive unos años atrás nuestros países –especialmente México– tuvieron una caída pronunciada en su tasa de crecimiento como producto de la crisis financiera de 2007-2008. El dato es relevante pues destaca que la base sobre la cual se parte en el quinquenio aquí reportado ya de suyo era pobre.

Por lo que va a la esperanza de vida al nacer,<sup>8</sup> donde el promedio que se aprecia en los países ricos es de 80.5 años, se observa que nuestros países muestran los siguientes rasgos característicos: México presenta la esperanza más alta de los tres para el caso de los hombres (74.0) pero muy rezagado del promedio de los países ricos, en tanto que Brasil muestra la más baja, como la presenta también para el caso de las mujeres. La tasa más alta para estas la observa Argentina (79.8), pero México se encuentra muy cerca y, en su conjunto, nuestros países no muestran entre sí diferencias importantes, si bien si las hay entre el hombre y la mujer, donde esta última muestra el más alto número. En general, se asocia esta expectativa a los hábitos que ayudan a mantener la salud y a las tasas de accidentes y homicidios, y como se ve las mujeres muestran un mejor desempeño en ello.

Respecto del tema educativo, la tasa de alfabetización es muy elevada en Argentina (98.1), cercana a la de los países desarrollados, y México le sigue no muy de cerca, apareciendo nuevamente Brasil en tercer y último lugar. Por lo que va a los años de instrucción de nueva cuenta se encuentra

---

<sup>8</sup> “La esperanza de vida al nacer” es la cantidad de años que puede esperar vivir en promedio una generación que mantendría las condiciones de mortalidad de su año de nacimiento.

**Tabla 2**  
Indicadores socioeconómicos básicos. Argentina, Brasil y México

	Argentina		Brasil		México
<b>Indicadores sociales</b>					
Población total	43 298 000		207 750 000		124 612 000
Población total de AL	625 729 000				
Esperanza de vida al nacer, quinquenio 2010-2015: hombres y mujeres (en ese orden)	72.2	79.8	70.3	77.9	74.0 78.9
Tasa de alfabetización, de 15 años y más	98.1		92.6		94.4
Población adulta con años de instrucción, porcentaje de la población total	0-5 años: 3.3 6-12 años: 64.4 13 y más: 32.3		0-5 años: 28.7 6-12 años: 53.4 13 y más: 17.9		0-5 años: 15.3 6-12 años: 64.6 13 y más: 20.1
Gasto público en educación en porcentaje del PIB	5.1		6.3		5.1
Médicos por cada 1000 habitantes	3.9		1.9		2.1
Tasa de mortalidad infantil, quinquenio 2010-2015	13.7		20.3		17.7
Gasto total en salud, porcentaje del PIB	7.3		9.7		6.2
Personas en situación de pobreza moderada (M), y extrema (E), como porcentaje del total	P. E.: SD P. M.: SD		P. E.: 5.9 P. M.: 18.0		P. E.: 14.2 P. M.: 37.1
	Total: 32.5		Total: 23.9		Total: 51.3
Distribución del ingreso de los quintiles 1 y 5	Q 1: 4.2 Q 5: 52.2		Q 1: 2.8 Q 5: 59.6		Q 1: 4.4 Q 5: 54.8
Evolución reciente del índice Gini	2000: 0.54 2012: 0.47		2001: 0.64 2013: 0.55		2000: 0.54 2012: 0.49

	Argentina	Brasil	México
<b>Indicadores económicos</b>			
Tasa de variación anual del PIB, periodo 2010-2014	4.4	3.2	3.3
PIB total, 2014	524 793	2 403 366	1 176 654
PIB por habitante, 2014 a precios del 2010	12 240.00	11 669.00	9 568.00
PIB total de AL, 2014			5,656,639.2
PIB por habitante, 2014 a precios del 2010 en AL			9,235.00
Deuda externa total como porcentaje del PIB	2010: 28.1 2014: 27.0	2010: 11.6 2014: 14.4	2010: 18.8 2014: 21.5
Deuda del gobierno central como porcentaje del PIB, 2014	43	59	32
Ahorro nacional, 2014	101 231	367 020	255 587
Ahorro nacional como porcentaje del PIB	19.3	15.3	21.7
Ahorro como porcentaje del PIB en AL		20.3	
<b>Balanza de pagos</b>			
Exportaciones de bienes primarios como porcentaje del total, 2014	67.9	65.2	21.3
Exportaciones de manufacturas como porcentaje del total, 2014	32.1	34.8	78.7
Monto total de exportaciones, 2014	66 507	222 761	392 744
Exportaciones como porcentaje del PIB	12.7	9.3	33.4

Nota: Para mayor claridad en algunos casos el dato está redondeado. Salvo el PIB por habitante, las demás cantidades monetarias están en millones de dólares de 2010.

Fuente: CEPAL, (2015), cuando no se indique otra cosa, se citan los datos del año más reciente disponible. La tasa de pobreza en Argentina se toma de Sticco (2016).

Argentina en primer lugar y destaca la gran diferencia del porcentaje de sus adultos que solo tienen 5 años o menos de instrucción en función de los otros dos países (poco más de 3% en Argentina *vs.* 28% y 15% en Brasil y México, respectivamente). Sobresale que también el sureño país tenga la mayor proporción de sus adultos con 13 o más años educativos (32% *vs.* 18% y 20%, Brasil y México, respectivamente). Estos datos curiosamente contrastan con los recursos públicos a la educación, donde se observa que el país que más presupuesto destina (Brasil con 6.3% del PIB) es el de peor desempeño en las variables revisadas. En parte, se explica porque este importante esfuerzo fiscal brasileño para la educación es relativamente reciente.

Por lo que se refiere a Salud un importante indicador lo es la tasa de mortalidad infantil y aquí se mantiene la regla de que el mejor desempeño lo tiene Argentina: México aparece en segundo lugar, no obstante que, otra vez, es Brasil quien destina el más alto presupuesto como porcentaje del producto a este rubro. También, en materia de médicos por habitante Argentina se encuentra por encima de los otros dos países en una proporción en la que prácticamente los duplica.

Brasil sin duda es el país que en los últimos lustros ha hecho el mayor de los esfuerzos para el combate a la pobreza y ello en buena medida obedece a su fortaleza tributaria y desde luego, a que esa fortaleza se refleje en un agresivo gasto en la materia. Lo cierto es que ya Brasil presenta el más bajo porcentaje de su población en condición de pobreza a una distancia importante de Argentina y muy distante de México, quien con prácticamente la mitad de su población en esta condición muestra el peor desempeño de los tres.

Si bien la pobreza y la desigualdad económica son conceptos que se suelen asociar, su significado e implicaciones sociales son diferentes. En particular, nótese que a pesar de que las diferencias en materia de pobreza son importantes en nuestros tres países, los niveles de ingreso del primer y último quintil en ellos es bastante similar aunque con rasgos peculiares. En efecto, Brasil presenta la tasa más baja de pobreza, su quintil más pobre tiene el menor ingreso de los tres, en tanto que su quintil más rico presenta el mayor ingreso, lo cual se refleja en el hecho

de que muestra el valor más alto en el índice Gini. Sin embargo y como se aprecia en la Tabla 2, es también este país el que ha reducido de manera más significativa este valor en el pasado reciente, y ello documenta el relativo éxito de su política social y su –si bien insuficiente– tasa de crecimiento económico.

Por lo que va a Argentina y México, muestran un ingreso de sus quintiles más pobre y más rico bastante similar, reflejado así en un índice Gini muy cercano, si bien con una ligera mayor desigualdad en el caso mexicano (.47 *vs.* .49). De hecho, es México el país de los tres que en el pasado inmediato ha reducido menos el valor de este índice, aunque en una proporción también bastante similar a la de Argentina.

En cuanto al desempeño económico ya se dijo que la tasa de crecimiento ha sido mediocre, con el más alto valor en el quinquenio para Argentina con 4.4% anual; nótese así mismo que el PIB per cápita más alto en 2014 también fue para este país, con 12 240 dólares anuales, y el de Brasil y de México ascendieron a 95.3% y 78.2%, respectivamente, al del argentino, en tanto que el del promedio latinoamericano equivale a 75.4% del de aquel país; esto es, los tres países se encuentran por encima del promedio regional pero México apenas si lo rebasa. Se trata pues de un desempeño económico que como en el caso de las variables sociales revisadas también se muestra bastante similar entre los tres países, si bien es nuevamente Argentina quien observa el mejor comportamiento.

Ahora bien, ¿en qué medida este desempeño podría mejorarse en el mediano plazo? Esto depende de diversos factores de los que aquí solo destacamos cuatro de mayor importancia, y que se relacionan directamente con los rezagos referidos al inicio del ensayo. En primer lugar véase cómo el relativo dinamismo económico de los dos países sureños principalmente, y de México en menor grado, en buena medida se debió a una política fiscal agresiva, misma que ya ha conducido a un elevado endeudamiento público, especialmente fuerte en Brasil y que ahora equivale a 59% del PIB, y de Argentina con un valor de 43%; es claro que un mayor endeudamiento no es sostenible y que eventualmente puede conducir a una nueva versión de descalabros económicos como los históricamente recurrentes en la región. En este orden de ideas, ya se señaló



que la CEPAL encuentra como un problema sustantivo de toda la región su debilidad recaudatoria, rasgo en el que México muestra el peor desempeño y Brasil bien puede ser considerado la excepción.

En el mismo sentido el financiamiento externo excesivo –donde el del gobierno juega un papel muy importante– en circunstancias de incertidumbre global también puede orillar a algún descalabro, y nótese así que la deuda externa como porcentaje del PIB ya es razonablemente elevada en Argentina y México, pero no es menor en Brasil, y véase también que particularmente este índice se ha deteriorado de manera importante en Brasil y México en la última década, en tanto que en Argentina apenas si ha mejorado un poco.

Como segundo componente para evaluar el potencial económico de nuestros países considérese el nivel de ahorro nacional que han alcanzado, pues este es con mucho uno de los factores principales que determinan el nivel de inversión productiva, y al final del día, es esta la que genera fuentes de empleo y le da sostenibilidad al crecimiento. Nótese así que el nivel de ahorro nacional en AL es muy pobre, con niveles del 20.3% respecto del PIB, muy por debajo de los niveles de 35% y más que han alcanzado las economías exitosas del sureste asiático. De este dato regional Brasil se encuentra todavía más rezagado con solo 15.3%, y es eso lo que ayuda a entender por cierto los elevados niveles de endeudamiento de su sector público, así como su nada despreciable nivel de endeudamiento externo; este último, si bien menor al de los otros dos países, es el único de los tres que ha aumentado de manera importante en los últimos años.

Argentina y México se mantienen muy cerca de la media regional en sus niveles de ahorro, y ello implica que para elevar sus tasas de crecimiento deberán complementar este débil ahorro con el del exterior; ya se vio que el endeudamiento externo del primero es el más elevado de los tres, lo que le impone un mayor riesgo a esta estrategia. Como se ve, esta debilidad en la tasa de ahorro explica el rasgo antes citado de la CEPAL, consistente en la insuficiente inversión para el desarrollo y la innovación en toda AL, y que en el caso de nuestros tres países adquiere dimensiones preocupantes.

En tercer lugar y en un entorno económico cada vez más globalizado, un factor que puede marcar la diferencia entre las tasas de crecimiento entre países tiene que ver con los términos de su inserción económica a las cadenas de valor mundiales. Son desde luego variados los factores que en esto inciden, pero por razones de espacio aquí solo nos detenemos en los de mayor importancia. Se observa en la Tabla 2 que mientras Argentina y Brasil concentran el grueso de sus exportaciones en bienes primarios (67.9% y 65.2%, respectivamente), México lo hace en manufacturas (78.7%); el dato es importante por dos razones: las materias primas tienen una más alta volatilidad en los mercados internacionales, y las manufacturas –por definición– contienen un mayor valor agregado. Lo anterior indicaría que la inserción mexicana a los mercados globales es la más sólida, si bien es claro que todavía hoy el componente importado de sus exportaciones es muy alto, y ello implica que las bondades de este proceso no se han logrado expandir a la economía en su conjunto como sería deseable. Este dato, como se ve, va a tono con el análisis previo de la CEPAL, en el sentido de que la región latinoamericana mantiene una baja productividad con alta heretogeneidad estructural.<sup>9</sup>

El otro dato contrastante entre los países sureños y México es que este último prácticamente tiene un nivel de apertura comercial que triplica al de los primeros (sin embargo concentrado peligrosamente en un solo país, Estados Unidos); el dato es positivo en tanto que –como se dijo– el grueso de sus exportaciones se finca en bienes que contienen un mayor valor agregado, pero por otro lado esta circunstancia también da cuenta de la debilidad de su mercado interno, lo que a la postre se refleja en su mediocre tasa de crecimiento. En este sentido, son particularmente los dos países sureños los que presentan con mayor fuerza el citado

---

<sup>9</sup> No sobra decir aquí que a diferencia de lo que solía ocurrir hace unas décadas, en el mundo contemporáneo las economías más desarrolladas no son particularmente las mayores exportadoras de bienes manufacturados sino de servicios; esto es, de unos años para acá el comercio de servicios –más que el de bienes– se viene consolidando como un importante motor económico de la globalización.

rasgo por la CEPAL, consistente en un bajo comercio intrarregional y una baja integración en las cadenas de valor.

Finalmente, el cuarto factor que influye de manera negativa en la ulterior evolución de la tasa de crecimiento lo es la elevada tasa de inequidad de nuestros países –como se ve en la tabla, Argentina, Brasil y México muestran un coeficiente de Gini de 0.47, 0.55 y 0.49, respectivamente– circunstancia que como se refirió la CEPAL atribuye a la llamada desigualdad funcional (creciente concentración de ingresos y capital) que presenta toda la región. Es claro así que el mayor obstáculo para fortalecer el mercado interno –y en consecuencia para que este se convierta en un importante motor del crecimiento– lo es la debilidad del ingreso de los quintiles más pobres, como en efecto se aprecia en la Tabla 2, particularmente pero no de manera exclusiva en el caso brasileño.

### **Los vínculos entre el marco institucional y el desempeño económico**

En el apartado anterior se destacan los rasgos más sobresalientes del desempeño socioeconómico de nuestros países de estudio, y a tono con la CEPAL se exploran ciertos argumentos que ayudan a entender este desempeño. Sin embargo y tal como se argumenta en el segundo apartado, una explicación más integral debe considerar factores relativos al entorno institucional de estos países, y para ello se toma como referente el modelo del BM. Este referente ya fue utilizado para evaluar a Latinoamérica en su conjunto, a partir de lo cual ahora solo lo focalizamos a los países de estudio, pero teniendo presente el análisis de la sección previa. De este modo, ahora se integran ambos aspectos para dar luz sobre el entorno de nuestros países.

En este orden de ideas, en la Tabla 3 se aprecia el desempeño de estos países en cada una de las seis dimensiones de los tres momentos del modelo del BM. Derivada de la Tabla 3 revisemos en primer lugar en la Figura 7 los valores alcanzados en el primer momento, referido al “Proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados”.

Como se aprecia en la Tabla 3, los valores en la dimensión *Voz y rendición de cuentas* son desde luego insuficientes, donde el de menos mal

Tabla 3

Valores alcanzados por Argentina, Brasil y México en las dimensiones del Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial

Indicador	País	Año	Gobernanza escore*	Ranking del percentil**	Promedio del periodo	Promedio de la dimensión	
Voz y rendición de cuentas	Argentina	2005	0.24	57.69	58.16	57.4	
		2010	0.33	57.82			
		2015	0.33	59.11			
	México	2005	0.19	56.73	51.7		
		2010	0.15	54.98			
		2015	-0.13	43.35			
	Brasil	2005	0.45	62.98	62.33		
		2010	0.53	64.93			
		2015	0.38	60.10			
	Estabilidad política y ausencia de violencia	Argentina	2005	-0.01	45.89	44.43	36.36
			2010	-0.09	42.65		
			2015	-0.07	44.76		
México		2005	-0.44	33.82	24.73		
		2010	-0.74	22.75			
		2015	-0.87	17.62			
Brasil		2005	-0.23	38.65	39.96		
		2010	0.00	46.92			
		2015	-0.38	34.29			
Efectividad gubernamental		Argentina	2005	-0.09	53.66	50.5	54.00
			2010	-0.18	48.33		
			2015	-0.09	49.52		

Indicador	País	Año	Gobernanza escore*	Ranking del percentil**	Promedio del periodo	Promedio de la dimensión	
	México	2005	0.08	58.05	59.96		
		2010	0.15	60.29			
		2015	0.21	61.54			
	Brasil	2005	-0.10	52.68	51.47		
		2010	-0.04	54.07			
		2015	-0.19	47.60			
	Calidad regulatoria	Argentina	2005	-0.57	28.92	23.36	45.80
			2010	-0.76	24.40		
			2015	-0.96	16.83		
México		2005	0.28	61.27	62.03		
		2010	0.26	58.37			
		2015	0.40	66.35			
Brasil		2005	0.03	54.41	52.00		
		2010	0.16	55.02			
		2015	-0.21	46.63			
Estado de derecho	Argentina	2005	-0.58	34.45	29.6	38.16	
		2010	-0.62	32.23			
		2015	-0.80	22.12			
	México	2005	-0.41	40.19	37.27		
		2010	-0.58	34.12			
		2015	-0.47	37.50			
	Brasil	2005	-0.49	37.32	47.60		
		2010	0.00	55.45			
		2015	-0.19	50.00			
Control de la corrupción	Argentina	2005	-0.43	40.98	38.70	42.93	
		2010	-0.41	42.38			
		2015	-0.59	32.69			

Indicador	País	Año	Gobernanza escore*	Ranking del percentil**	Promedio del periodo	Promedio de la dimensión
	México	2005	-0.28	48.78	39.50	
		2010	-0.37	44.76		
		2015	-0.74	25.00		
	Brasil	2005	-0.17	51.71	50.57	
		2010	0.00	58.57		
		2015	-0.43	41.35		

\* Estima la medida de gobernanza sobre la escala de -2.5 a 2.5 a donde más es mejor.

\*\* Indica el ranking del país entre todos los países en el mundo. Cero corresponde al más bajo nivel y 100 corresponde al más alto.

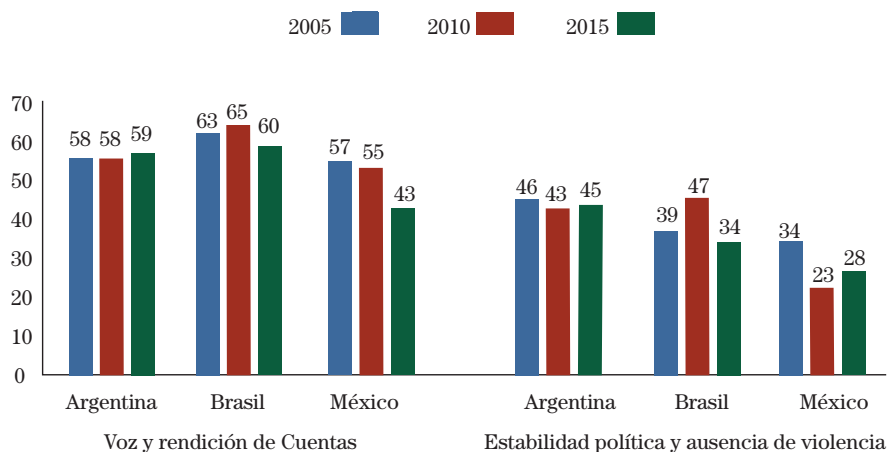
Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

desempeño es Brasil, ubicándose en el percentil 65 en 2010, pero ya para 2015 baja su valor, colocándose entonces en prácticamente el mismo nivel que ocupa Argentina a lo largo del periodo; esto es, un valor que fluctúa entre el percentil 57 y 59. De Brasil, sin embargo, considérese la crisis que atraviesa al momento en que se escriben estas líneas y que pueden conducir a la remoción de su presidente. México es por su parte el de peor desempeño, y más aún, presenta una sostenida caída en el periodo, ubicándose en el percentil 43 ya en 2015.

Por lo que va a la segunda dimensión de este primer momento: *Estabilidad política y ausencia de violencia*, los tres países se ubican en muy bajos percentiles donde nuevamente México no solo es el de peor desempeño sino que además vuelve a mostrar una sostenida caída, aún más pronunciada que en la dimensión anterior, llegando al muy pobre percentil de 17. Brasil a su vez y al igual que la dimensión anterior presenta en 2005 un bajo nivel, sube un poco en 2010 (y alcanza entonces el valor más alto de los tres en todo el periodo, en el percentil 47) y luego vuelve a bajar. En promedio, es Argentina quien muestra el mejor valor a lo largo del periodo sin que nunca rebase el percentil 46.

Figura 7

Las dimensiones del primer momento de la gobernabilidad del Banco Mundial. Argentina, Brasil y México



Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

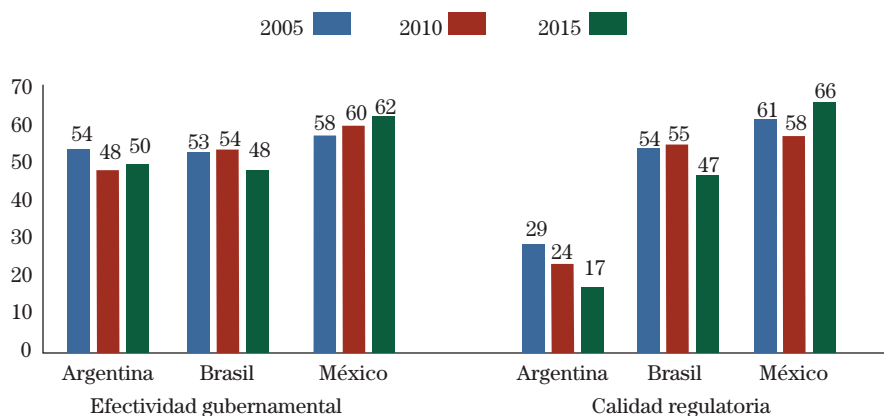
En lo que respecta al segundo momento, “Capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas”, véase en la Figura 8 que en la dimensión *Efectividad gubernamental* México ocupa la mejor posición de los tres alcanzando en su mejor año –2015– el decil 62, que sin embargo no puede considerarse aceptable. También es este país el único que presenta una tendencia ascendente en el periodo mientras que los otros dos muestran altibajos. De manera específica, Argentina que en 2005 mostró su mejor desempeño alcanzando el decil 54, nunca llega al valor de México en tanto que Brasil apenas si supera en 2010 al valor de Argentina, pero ya para 2015 muestra el peor valor de los tres en todo el periodo.

En cuanto a la *Calidad regulatoria* destaca en primer lugar el pésimo desempeño argentino, y muy particularmente el de 2015 cuando solo alcanza un valor de 17, que es por cierto el peor valor de los tres países en todas las variables. Brasil por su parte si bien no alcanza un valor

aceptable en el periodo sí presenta cierta consistencia aunque termina cayendo aún más en 2015 con solo 47; finalmente, es México el que consigue ubicarse en el más alto percentil de los tres, si bien tampoco en uno aceptable, con valor de 66 en 2015. En su conjunto, como sucede en la mayoría de las dimensiones, en esta ninguno de los tres países muestra una tendencia sostenida.

Figura 8

Las dimensiones del segundo momento de la gobernabilidad del Banco Mundial. Argentina, Brasil y México



Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

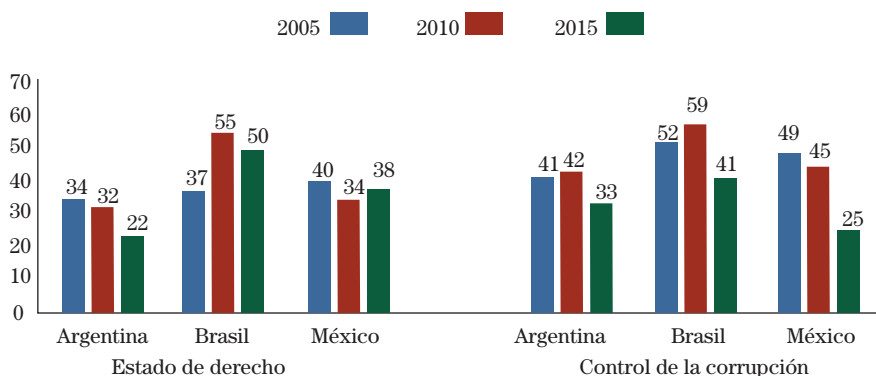
El desempeño en el tercer momento, “Respeto de los ciudadanos y el Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales”, se observa en la Figura 9. En ella la dimensión *Estado de derecho* muestra para Argentina y México valores muy pobres, donde el primero muestra una sostenida caída para cerrar en el percentil 22 en el último año de análisis; Brasil por su parte, con valores menos deficientes, muestra altibajos y alcanza su mejor puntaje en 2005 con apenas 55, pero vuelve a caer en 2015.



Finalmente, en la dimensión *Control de la corrupción* es México el país que muestra el peor desempeño de los tres, y también su peor lugar en las seis dimensiones, especialmente en el último año, si bien Argentina no se encuentra distante. De hecho, el valor de México en tal año, en el percentil 25, no indica otra cosa sino que tres cuartas partes de todos los países evaluados tienen mejor desempeño, mostrando una caída significativa a lo largo del periodo. Argentina y Brasil no presentan una caída sino un esquema de altibajos donde el menos deficiente es el del gigante suramericano en 2010 cuando apenas alcanza el percentil 59.

Figura 9

Las dimensiones del tercer momento de la gobernabilidad del Banco Mundial. Argentina, Brasil y México



Fuente: La información se deriva de los valores contenidos en la tabla interactiva del BM ([www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

Ahora bien, habida cuenta de que salvo en contados casos nuestros países no muestran una clara tendencia en su desempeño a lo largo del periodo, se puede hacer una reflexión de conjunto a partir de sus valores promedio, mismos que aparecen en las dos últimas columnas de la Tabla 3. Como ahí se aprecia, la dimensión en la que se obtiene el más alto valor es *Voz y rendición de cuentas* pero alcanzando apenas el per-

centil 57.4, bastante más bajo que el de los AI-OCDE, que ronda en 90. De este primer lugar se destaca así que se tienen avances parciales en las libertades políticas básicas, tales como de expresión, prensa y asociación, y es específicamente Brasil el que muestra mejor desempeño, seguido muy de cerca por Argentina.

La dimensión que ocupa el segundo lugar lo es *Efectividad gubernamental*, quedando aún más alejada del promedio de AI-OCDE –54 vs. 88–, donde México muestra el mejor desempeño en el percentil 60 con una distancia importante de los otros dos países quienes rondan en el percentil 51. Se trata así del único caso en el que el esfuerzo de las reformas de su administración pública lo han posicionado en un lugar decoroso en AL pero aún alejado de los países de altos ingresos. En esta dimensión Argentina muestra el peor desempeño y ello entre otras cosas da cuenta de las inconsistencias en sus políticas públicas, que han sido asociadas no sin razón a decisiones de corte populista.

El tercer lugar lo ocupa la dimensión *Calidad regulatoria* ubicando a nuestros países apenas en el percentil 46, bastante alejado de AI-OCDE que ronda en 90, y donde es nuevamente México quien ocupa el mejor lugar (en el percentil 62), razonablemente distante de los otros dos países, especialmente de Argentina que ocupa un pésimo lugar; este desempeño, una vez más, se explica por las citadas inconsistencias de su gestión de gobierno. Brasil por su parte en el percentil 52 muestra con ello avances menores.

Es la dimensión *Control de la corrupción* la que tiene el cuarto puesto ubicada en el percentil 43, donde Brasil es el país mejor posicionado (percentil 51) a más de 10 puntos de los otros dos quienes muestran un desempeño muy similar. Brasil, sin embargo, se encuentra a más de 30 puntos del promedio de AI-OCDE. Específicamente, el desaliento a la inversión productiva en Argentina asociado a su pobre calidad regulatoria como recién se comentó, acompañado de su débil desempeño en materia de corrupción, sin duda, se han constituido así en un obstáculo para la recuperación de su dinamismo económico. En el caso de México, también y como antes se señaló, el costo de la corrupción ya ha alcanzado elevadas proporciones.

El quinto puesto lo tiene la dimensión *Estado de derecho* en el percentil 38, donde nuevamente Brasil tiene el mejor desempeño (48), teniendo a México (37) y a Argentina (30) a una amplia distancia. Esta dimensión, referida a la percepción sobre el grado en que los agentes tienen confianza y respetan las reglas, juega un papel fundamental en la promoción económica pues da cuenta de la certidumbre que se puede alcanzar sobre el cumplimiento de los acuerdos y la eficacia de los tribunales. El pobre desempeño en ella contribuye así a entender las tasas de crecimiento mediocre de nuestros tres países.

El último lugar lo ocupa la dimensión *Estabilidad política y ausencia de violencia* (percentil 36) donde el orden del puntaje es Argentina, Brasil y México. De manera particular, en los dos últimos países un factor explicativo de gran importancia lo es la fuerte presencia del crimen organizado en zonas focalizadas, pero no del todo ausente en el resto del territorio. Como ya antes se dijo, el caso de Brasil parece haberse agravado por la crisis que ahora atraviesa.

¿En qué medida este desempeño institucional se asocia al actual contexto socioeconómico de nuestros países? Parecieran ser cuatro las principales expresiones de ello. En primer lugar sobresale el pésimo comportamiento en la dimensión *Estabilidad política* y no es infrecuente que Estados nacionales que tengan tan elevados niveles de inequidad como los nuestros muestren rupturas en su tejido social que se expresen en dicha inestabilidad.<sup>10</sup> Aunque los tres muestran avances en el índice Gini en la última década el valor que actualmente presentan sigue siendo elevado, y no está de más reiterar que aunque el avance más importante lo presenta Brasil es también este país el que mantiene el valor más alto en el índice.

---

<sup>10</sup> Considérese lo dicho por Castañeda (2016) “Debemos comenzar a pensar a la desigualdad como un obstáculo persistente en el camino hacia el desarrollo económico, una sociedad más equitativa en sus resultados es una sociedad más equitativa en las oportunidades que ofrece a sus integrantes. Una sociedad que ofrece oportunidades es más justa, menos vulnerable a la existencia de violencia, más proclive a contar con instituciones que vean por el bien de todos”.

Existe una clara asociación entre la mediocre tasa de crecimiento de nuestros países y el hecho de que las siguientes dos dimensiones de peor desempeño en ellos lo sean *Control de la corrupción* y *Estado de derecho*. La corrupción implica un elevado costo económico reflejado en una ineficiente asignación de los recursos productivos de la sociedad, pero sobre todo, en la baja eficacia del desempeño gubernamental, todo lo cual reduce el crecimiento y desalienta la inversión. Considérese así mismo que por sus dimensiones, el gasto de inversión del gobierno es un importante motor del crecimiento, pero cuando hay corrupción este gasto se reduce debido a que las políticas clientelares asociadas a ella implican necesariamente un incremento en el gasto corriente; en el mismo sentido, con corrupción el gasto en inversión tiene un menor impacto porque un porcentaje del mismo simplemente no llega a su destino. En todo caso y aunque los indicadores de estas dos dimensiones son distintos, es claro que la corrupción se refleja en gran medida en un deterioro del Estado de derecho.

La dimensión *Calidad regulatoria* aparece en nuestros países como la cuarta de peor desempeño, y sus bajos valores dan cuenta de que el marco normativo de la actividad económica es insuficiente o inadecuado, lo que a la postre se refleja en menores tasas de inversión. Es claro, sin embargo, que la tasa de inversión en una economía es un fenómeno multifactorial, y ello explica que el muy pobre valor de esta dimensión en Argentina no se refleje necesariamente en una menor tasa de crecimiento respecto de los otros dos países.

Nótese finalmente que el desempeño promedio menos deficiente se tiene en la dimensión *Voz y rendición de cuentas*, lo que documenta el hecho de que procesos razonablemente abiertos y justos de elecciones no garantizan el que los candidatos electos tendrán un mejor desempeño. La democracia no garantiza así la eficiencia gubernamental (segundo momento del índice), ni garantiza tampoco el respeto de todos los actores sociales por las instituciones públicas (el tercer momento). Dicho en otras palabras, no basta que el electorado seleccione al que pueda ser el mejor hombre o mujer para el cargo, se vuelve necesario además fortalecer los controles institucionales en el ejercicio de gobierno para que él

o ella no incurra en prácticas opuestas al interés de su comunidad y que con esto realmente se agregue valor público a su gestión. Si se alcanza este escenario, más temprano que tarde esta actuación deberá reflejarse en valores más altos en los indicadores socioeconómicos revisados.

No se afirma, sin embargo, que los avances en el entorno socioeconómico sean producto exclusivo del grado de institucionalidad alcanzado en un país, y antes bien hay que decir que las relaciones son de doble vía, esto es, que estos avances también inciden en la calidad de la arquitectura institucional alcanzada. En este sentido estos dos componentes pueden vincularse en una lógica de círculo virtuoso del crecimiento y la equidad, o en uno vicioso del subdesarrollo. Ese es el dilema que enfrentan los tres países de estudio y nuestro análisis da cuenta de que siguen mostrando esfuerzos insuficientes para mejorar el bienestar de su sociedad.

## Conclusiones

El camino por recorrer en Latinoamérica para alcanzar niveles de bienestar que, cuando menos, logren satisfacer las necesidades elementales de sus sectores más vulnerables es largo y sinuoso. Lo es no solo para los países medianos y pequeños de la región sino también para sus tres más grandes economías aquí estudiadas que, como ya se dijo, concentran a 60% de la población y generan poco menos de las tres cuartas partes del producto total.

Al interior mismo de la región hay casos harto dispares, y nótese por ejemplo que el PIB per cápita de Chile es 20 veces el de Haití, si bien más allá de estos extremos este indicador no presenta una elevada varianza en toda Latinoamérica. No sucede lo mismo en cuanto a la distribución del ingreso al interior de cada país y es el caso que la nuestra es una de las regiones más desiguales del planeta. Si bien los tres países de estudio han reducido el valor de su índice Gini en los últimos lustros, el ritmo de avance es sumamente lento y, más aún, es justamente esta elevada desigualdad la que opera en contra de tasas de crecimiento más altas.

Las políticas fiscales de corte progresivo y las políticas de competencia económica son instrumentos sólidos para atender respectivamente,

las carencias de los más desposeídos y para afrontar la elevada inequidad (Esquivel, 2015), pero ya se vio que nuestros países muestran un pobre desempeño en la dimensión efectividad gubernamental, debido a lo cual este instrumento se ve limitado. Más en general, la debilidad institucional de nuestras naciones documentada a través del IG se constituye en un fuerte obstáculo para afrontar con mejor tino sus desafíos sociales, y se vive así un horizonte de pronóstico reservado.

¿En qué medida nuestros tres países podrán avanzar hacia sociedades menos desiguales y retomar de manera sostenida el crecimiento? Argumentamos aquí que el proceso opera en doble vía, fortaleciendo un marco institucional que ciertamente no les favorece –y en esto no hay importantes diferencias entre los tres– así como revirtiendo los hechos estilizados que refiere la CEPAL, particularmente sus pobres tasas de inversión y su desigualdad estructural y funcional, sobre lo cual se puede avanzar si se remonta el otro de sus hechos estilizados: la debilidad fiscal. En efecto, con recursos fiscales suficientes se pueden ambos, elevar las tasas de inversión y avanzar en la recuperación del tejido social, así como promover y alentar a las micro y pequeñas empresas. De manera adicional, un papel importante lo juega el fortalecimiento del mercado interno, y si bien en los tres países los avances son insustanciales debido a ambas, la elevada inequidad y la pobre tasa de crecimiento referidas, el caso de mayor preocupación aquí es el mexicano.

Ahora bien y por lo que va al sector público, el punto es que con buenas instituciones la inversión gubernamental resulta eficaz y alienta también a la privada pero si aquella no opera en un adecuado marco institucional, puede más bien propiciar un fenómeno no infrecuente en países en desarrollo, donde la inversión pública no atraiga sino desplace a la privada, y haya así desperdicio y dispendio de recursos y esfuerzos públicos. Son las buenas instituciones las que promueven el crecimiento, y son también estas las que abonan en favor de una menor desigualdad; bajo esta óptica, son las sociedades y los gobiernos de nuestros países quienes tienen la palabra.

## Bibliografía

- Banco Mundial-BM (s/f). Worldwide Governance Indicators. Recuperado el 13 de marzo de 2017 de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
- Bárceñas, A. (2015). Vínculos críticos entre coyuntura y estructura en América Latina y el Caribe. Conferencia ofrecida el 12 de noviembre de 2015 en la Ciudad de México. Recuperado el 7 de enero de 2017 de [http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/151112\\_aliciabarcena\\_catmagistral\\_unam\\_nov2015.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/151112_aliciabarcena_catmagistral_unam_nov2015.pdf)
- Castañeda, D. (2016). Presente y futuro del crecimiento económico de México. *Revista Nexos*, mayo. Recuperado el 17 de abril de 2017 de <http://economia.nexos.com.mx/?p=70>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2015). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Autor. Recuperado el 23 de marzo de 2017 de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39867/S1500739\\_mu.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39867/S1500739_mu.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2016a). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Recuperado el 17 de abril de 2017 de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40825/91/S1601333\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40825/91/S1601333_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2016b). Desarrollo inclusivo en América Latina. Recuperado el 11 de abril de 2017 de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40747/1/S1600700\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40747/1/S1600700_es.pdf)
- Esquivel, G. (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. México: Oxfam. Recuperado el 22 de abril de 2017 de [http://www.cambialasreglas.org/pdf/desigualdadextrema\\_informe.pdf](http://www.cambialasreglas.org/pdf/desigualdadextrema_informe.pdf)
- French Davis, R. (2005). *Reforma para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fundación Adenahuer y Polilat. (2015). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. México: Autor. Recuperado el 22 de abril de 2017 de <http://www.idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf?nocache=7687652837>
- Jiménez, J. P. y Martner, R. (2014). Desigualdad, concentración del ingreso e incidencia de la política fiscal. Presentación en el IV LAC Tax Policy Forum,

- Ciudad de México, 3 y 4 de julio. Recuperado el 7 de enero de 2017 de <https://www.oecd.org/tax/tax-global/Session-6-CEPAL.pdf>
- Kaufman, D. (2010). The worldwide governance indicators. Methodology and analytical issues. *Policy Research Working Paper*, 5430. Estados Unidos: World Bank.
- La Jornada*. (2015). México, en último lugar de OCDE en esperanza de vida. Recuperado el 1 de enero de 2017 de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/04/mexico-en-ultimo-lugar-de-la-ocde-en-esperanza-de-vida-3892.html>
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- QS Top University. (s/f). University Ranking. Recuperado el 11 de abril de 2017 de <http://www.topuniversities.com/university-rankings>
- Sticco, D. (2016). En la Argentina hay al menos 14 millones de pobres. Infobae. Recuperado el 1 de enero de 2017 de <http://www.infobae.com/economia/2016/09/28/en-la-argentina-hay-al-menos-14-millones-de-pobres/>
- Valencia E. (Coord.). (2010). *Perspectivas del universalismo en México*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.



# Revisitando el intergubernamentalismo a través de la integración suramericana: fragilidades político-institucionales de la UNASUR

Daniel Morales Ruvalcaba<sup>1</sup>

## Introducción<sup>2</sup>

Según fue diseñado en su Tratado Constitutivo de 2008, el esquema institucional de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) respondía originalmente a una *forma político-institucional intergubernamental simple* debido a que, en buena medida, las instituciones eran mínimas y su naturaleza era básicamente técnica y administrativa (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2008: 201). Sin embargo, en los años siguientes, la institucionalidad del bloque entró en una acelerada dinámica de ampliación y desarrollo: en 2007, todavía bajo el esquema de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), fue creado el Consejo Energético Suramericano (CES); en 2008 se establecieron el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y el Consejo de Salud Suramericano (CSS); en 2009 se instituyeron el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS), el Consejo Sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); en 2010, se creó el Consejo

---

<sup>1</sup> Investigador del Centro de Estudios de América Latina de la Sun Yat-sen University de China y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Correo: demgdl@hotmail.com.

<sup>2</sup> Este trabajo ha contado con la valiosa colaboración de Luis Guillermo Mejía Rodríguez, quien ha contribuido en la recopilación de información, sistematización de datos y búsqueda de notas periodísticas. A él mi reconocimiento y agradecimiento.

Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF), y, finalmente en 2012, fueron fundados el Consejo Suramericano de Cultura (CSC), el Consejo Suramericano de Educación (CSE), el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI) y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT). Con este despliegue institucional, fue posible argumentar que la institucionalidad de la UNASUR evolucionó entre 2009 y 2012 –que es cuando se establecen 75% de los consejos sectoriales– a una *forma intergubernamental creciente y dinámica* (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2008), asemejándose más al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que a sistemas de integración con una institucionalidad más simple –como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)–.

Sin embargo, a pesar estos significativos avances institucionales, la integración suramericana ha experimentado profundas dificultades en los dos últimos años: en 2015, los presidentes de la UNASUR fueron incapaces de encontrarse para celebrar la IX Cumbre del bloque, discordancia que repercutió en la dinámica de trabajo de los consejos sectoriales pues, de hecho, el COSUCTI y el CSEF no registraron reuniones; pero en todo 2016, solo 3 de los 12 consejos sectoriales (CEU, CES y CSPMD) celebraron algún tipo de reunión, además de que no se celebró la IX Cumbre. Este largo impasse –mismo que pudiera devenir en una crisis– plantea dudas sobre el destino de la integración suramericana. Frente a esto es importante reflexionar, ¿por qué si la UNASUR había logrado dotarse de una institucionalidad creciente y dinámica, peligra ahora su profundización y concreción?, ¿cuáles son los factores que condicionan el avance de la integración suramericana? El objetivo aquí perseguido es revisar la UNASUR desde la teoría intergubernamentalista; es decir, desde la pauta que el paradigma realista de las relaciones internacionales traza para el abordaje de la integración regional (Salomón, 1999: 205-206; Mariscal, 2003: 201-209; Malamud, 2007: 290).

Los orígenes del intergubernamentalismo se remontan a la década de los sesenta. Después de que las primeras instituciones europeas fueron establecidas y puestas en marcha, gracias al empuje teórico e ideológico

que las tesis federalistas y funcionalistas brindaron a las tres comunidades –Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)–, sobrevino un tiempo de turbulencias para la integración europea en lo que fue caracterizado como la “crisis de la silla vacía” y el Compromiso de Luxemburgo. Frente a dichas vicisitudes cobraron importancia los postulados realistas, los cuales fueron adaptados para el estudio de la regionalización, dando lugar a la teoría –o “antiteoría” (Salomón, 1999: 205)– intergubernamental.

Siguiendo a Stanley Hoffmann (1964, 1966, 1982), quien puede ser considerado como el principal exponente del intergubernamentalismo clásico,<sup>3</sup> es posible señalar que esta teoría consta esencialmente de seis postulados: *a)* centralidad del Estado, *b)* jerarquía entre Estados, *c)* jerarquía de actores nacionales, *d)* jerarquía de temas o asuntos, *e)* reducción constante de ganancias para los Estados participantes, y *f)* prevalencia de la lógica de la diversidad sobre la lógica de la integración.

Para efectos de este documento se empleará, precisamente, el intergubernamentalismo inicial o intergubernamentalismo clásico de Hoffmann. En las siguientes secciones se retomará cada una de las seis premisas planteadas por la teoría y se contrastarán con evidencia empírica correspondiente a la UNASUR.

### Centralidad del Estado

La primera y más importante premisa del intergubernamentalismo es descartar la obsolescencia del Estado. Por el contrario, esta teoría sostiene que “vivimos en un mundo en donde las naciones, o grupos de naciones, compiten por poder, influencia, prestigio e ideas” (Hoffmann, 1964: 86).

---

<sup>3</sup> Después de los primeros desarrollos de Stanley Hoffmann, otros autores avanzaron hacia los llamados “nuevo intergubernamentalismos”: el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1993, 1995, 1998) y el institucionalismo intergubernamental (Keohane y Hoffmann, 1991). Con estos “nuevos intergubernamentalismos”, sus exponentes se fueron acercando a través de los años al paradigma liberal en relaciones internacionales.

Más aún, la participación del Estado en organizaciones y regímenes internacionales le ayuda a cumplir sus labores internas y contribuye a preservarlo como la unidad básica en la política mundial. Por tanto, para el intergubernamentalismo, el Estado es el actor primordial y sus intereses se anteponen a la lógica de la integración. Esta premisa es especialmente relevante para el caso suramericano.

Al momento de darse a conocer el esquema político-institucional de la UNASUR en 2008, este llegó a “decepcionar” por la mínima cesión de soberanía por parte de los Estados, pues se estableció que toda la normativa de la UNASUR se adoptaría por consenso: el artículo 12 del Tratado Constitutivo consagró la voluntad de cada socio por encima de los acuerdos grupales. Para destacar esto, fue nulificado cualquier órgano político, institución ejecutiva o instrumento jurídico que pudiese expresar el interés de la región en su conjunto con autonomía de los Estados.

Así, desde sus orígenes, la UNASUR implicó el despliegue y acomodamiento de los intereses estatales por encima de las instituciones regionales. Incluso, la Secretaría General que puede ser vista como el órgano “más supranacional” de la UNASUR –pues goza de derecho a voz en las reuniones de los consejos del bloque y vela por los intereses de la región–, ha estado siempre sujeta a la voluntad de los gobiernos nacionales: ejemplo de ello fueron los motivos de la renuncia de Rodrigo Borja y las dificultades para el nombramiento de Néstor Kirchner.

#### Renuncia de Rodrigo Borja al cargo de secretario general

Rodrigo Borja, quien fuese presidente de Ecuador entre 1988 a 1992, fue nominado por Hugo Chávez y Rafael Correa para ser el primer secretario general de la UNASUR y colaborar en la elaboración de los estatutos del bloque. Esta oferta se formalizó gracias al consenso alcanzado al término de la I Cumbre Energética Suramericana celebrada el 17 de abril de 2007 en Isla Margarita. En aquel momento, Rodrigo Borja se mostró muy complacido y aceptó la propuesta. No obstante, lo que resultó entre 2007 y 2008 fue totalmente inesperado.

Después de la Cumbre de Margarita, el Consejo de Delegados –o también nombrado, en aquel momento, Comisión Política– tuvo como ta-

rea la redacción del proyecto de Acuerdo Constitutivo de la UNASUR y Rodrigo Borja, en calidad de primer secretario general, participó con el planteamiento de perspectivas y formulación de propuestas. Pero Borja sobreestimó su propio rol y la vocación supranacional del naciente bloque, pues llegó a considerar: “la UNASUR, para ser eficaz, debe englobar a las dos entidades de integración subregional que hoy operan en nuestra América del Sur: la Comunidad Andina y el MERCOSUR” (Telerama, 2008). En otros términos, Borja consideraba inadmisibles sumar otra organización de integración regional a las dos ya existentes. Sin embargo, esta perspectiva difería de la visión de los delegados suramericanos, quienes tenían la consigna de preservar la Comunidad Andina y el MERCOSUR, además de la UNASUR: evidentemente los representantes estatales buscaban salvaguardar los intereses nacionales y las cotas de poder logradas por cada Estado en los sistemas subregionales existentes, abonando poco al regionalismo estratégico y contribuyendo más a la regionalización fragmentada (Bizzozero, 2011).

Debido a estas profundas discrepancias y previendo que la UNASUR pudiera derivar en la vieja retórica de los procesos integracionistas latinoamericanos, Rodrigo Borja presentó una carta de renuncia irrevocable. Dicha misiva fue leída por Michelle Bachelet en la Cumbre extraordinaria de mayo de 2008 y, desde ese momento, la Presidencia *pro tempore* (PPT) se comprometió a hacer las consultas sobre las posibles candidaturas para la Secretaría General dentro de un plazo de 30 días, aunque la labor no se concretaría sino mucho después.

#### Designación de Néstor Kirchner como secretario general de la UNASUR

La tarea de encontrar reemplazo para Rodrigo Borja no fue sencilla. En el marco de la Cumbre de MERCOSUR, celebrada el 1 de julio de 2008 en Tucumán, Michelle Bachelet citó en reunión privada al Consejo de Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno (CJEG) de la UNASUR para aclarar que la (PPT) seguía realizando gestiones en miras a la designación de un secretario general pues, a la fecha, no se había logrado un consenso. Algunos candidatos al cargo eran: el boliviano Pablo Solón Romero, impulsado por Evo Morales, pero rechazado por Colombia, Perú y Ecuador; el

embajador chileno Luis Maira, respaldado por Michelle Bachelet, aunque distante ideológicamente de Brasil y de Argentina (además que Buenos Aires tenía su propio candidato), y el más fuerte de todos, el ex presidente argentino Néstor Kirchner,<sup>4</sup> quien gozaba del apoyo de la amplia mayoría de los países suramericanos, aunque con reticencias de Colombia y Perú y, sobre todo, el veto de Uruguay (debido al problema suscitado por la instalación de la papelera finlandesa Botnia en aguas binacionales del río Uruguay).

Después de meses de estancamiento, el veto uruguayo se vino abajo cuando el gobierno de Tabaré Vázquez concluyó (el 1 de marzo de 2010) y fue relevado por José Mujica quien, asumiendo los costos políticos internos, decidió darle un giro al conflicto de la papelera en el río Uruguay y ofrecer un gesto de buena voluntad a su contraparte argentina. Por su parte, Cristina Fernández abrió canales de diálogo con Uruguay y, además, visitó Perú en marzo de 2010 para pedir disculpas públicamente por la venta de armas que su país hizo a Ecuador, a mediados de los años noventa, en el contexto del conflicto limítrofe peruano-ecuatoriano. Habiendo limado asperezas con Uruguay y Perú, Colombia no tuvo más que flexibilizar su postura. Así, después de casi año y medio sin titular, fue celebrada el 4 de mayo de 2010 en Los Cardenales (Argentina), una Cumbre extraordinaria con el propósito de nombrar a Néstor Kirchner al frente de la Secretaría General de la UNASUR.

---

<sup>4</sup> Néstor Kirchner destacó como presidente de Argentina (2003-2007), al inaugurar una nueva corriente política caracterizada por “sus raíces de ‘izquierda peronista’; impulso de políticas progresistas en materia laboral, educativa y de salud; respeto a los derechos humanos e impulso al enjuiciamiento de los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la Dictadura argentina; rechazo al neoliberalismo como modelo de desarrollo económico; impulso de políticas económicas estatistas-industrialistas y actualización del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; defensa del MERCOSUR y rechazo de tratados de libre comercio (principalmente el ALCA); redefinición de socios estratégicos (distanciándose de Estados Unidos y privilegiando la alianza con Brasil)” (Morales Ruvalcaba, 2010: 42).

## Jerarquía entre Estados

Según el intergubernamentalismo, la diferencia de poder entre Estados genera una jerarquía donde

el miembro dominante tiende a verse a sí mismo como el guardián del interés general y a pensar que el interés de los miembros menores es más parroquial y egoísta. Los socios más débiles tienden, en algunos asuntos importantes, a tomar el consejo del socio mayor como palabra sagrada y su liderazgo como hecho, porque tiene la mejor experiencia y un horizonte más amplio (Hoffmann, 1964: 86).

En este sentido, resultar fundamental conocer la posición estructural que cada uno de los Estados ocupa dentro del mecanismo de integración.

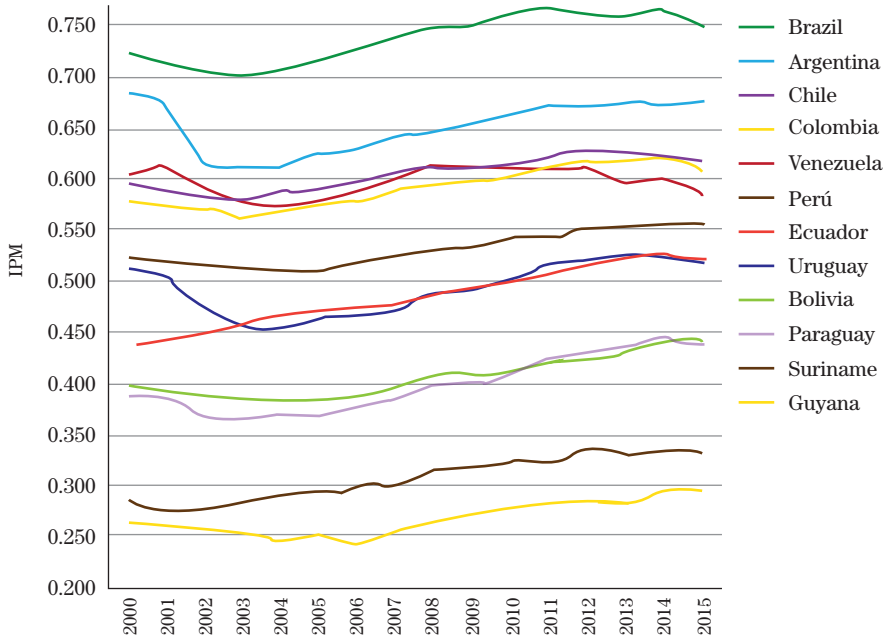
De la misma forma en que el mundo se caracteriza por ser uno en el donde “hay una jerarquía del fuerte y el débil; en el cual el poderoso usualmente trata de preservar su eminencia y el débil frecuentemente quiere ascender” (*idem*), en Suramérica se observa una jerarquía donde los países que gozan de mayores capacidades pueden protagonizar regionalmente; mientras que los Estados menos favorecidos tienen menores posibilidades de maniobra y se ven afectados por los intereses de los más poderosos. Para apreciar con mayor claridad la jerarquía de poder en la región, se presenta la siguiente gráfica con el Índice de Poder Mundial (IPM), del año 2000 a 2015, para los 12 Estados de la UNASUR (véase Figura 1).

Siguiendo la pauta trazada en el trabajo “Poder, posición estructural y política exterior de los Estados en América Latina y el Caribe” (Rocha Valencia, Morales Ruvalcaba y Durán González, 2016), es posible identificar en Suramérica cinco grupos de Estados.

- *Primer grupo: Brasil y Argentina.* Brasil es una potencia regional consolidada (Soares de Lima y Hirst, 2006; Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2011), mientras que Argentina se encuentra en proceso de re-emergencia como potencia regional (Morales Ruvalcaba, 2010).
- *Segundo grupo: Chile, Colombia y Venezuela.* En el contexto suramericano, estos tres países ocupan una posición estructural alta,

Figura 1

Índice de Poder Mundial para países de América del Sur, 2000-2015



Fuente: (Elaboración propia con base en: Morales Ruvalcaba 2015a, 2015b).

pero secundaria: Chile puede ser caracterizado como un Estado semiperiférico secundario (Morales Ruvalcaba, 2015b: 172-185); es decir, un Estado colocado estructuralmente en la parte baja de la semiperiferia sin capacidades para competir con las potencias regionales, mientras que Colombia y Venezuela son dos potencias subregionales (Morales Ruvalcaba, Rocha Valencia y Durán González, 2016). Los tres países son socios fundamentales de Brasil y Argentina en la definición, construcción y gobernanza de América del Sur.

- *Tercer grupo: Ecuador, Perú y Uruguay.* Si bien este grupo no ha logrado alcanzar un posicionamiento estructural tan destacado con los



anteriores, los tres países que lo conforman han venido mejorando sustancialmente sus capacidades nacionales en la última década, hecho que los vuelve actores relevantes en el contexto suramericano. Cabe anotar que cuando han ejercido la (PPT) de la UNASUR, Ecuador (del 10 de agosto de 2009 al 26 de noviembre de 2010), Perú (del 29 de junio de 2012 al 30 de agosto de 2013) y Uruguay (del 4 de diciembre de 2014 al 17 de abril de 2016) han brindado un impulso valioso al proceso integrador.

- *Cuarto grupo: Bolivia y Paraguay.* Estos dos países se distinguen por su menor poderío económico-militar (capacidades materiales), pero también por sus bajos niveles de bienestar (capacidades semi-materiales) y su reducido poder comunicativo-cultural (capacidades inmateriales). En términos generales, Bolivia y Paraguay son países cuyos gobiernos enfrentan dificultades para captar recursos públicos y emplearlos eficientemente en la creación de infraestructura, no solo para sus habitantes sino también para acoger turistas y viajeros internacionales. Frente a la falta de desarrollo, muchos habitantes de estos países migran hacia las zonas centrales y semiperiféricas en busca de mejores oportunidades. Todo ello redundando en que su contribución al proceso integrador es mucho menor que los grupos anteriores.
- *Quinto grupo: Surinam y Guyana.* En parte más baja de la jerarquía de poder de América del Sur es posible encontrar a dos países con capacidades nacionales muy reducidas: Surinam y Guyana. A pesar de que ambos han ejercido la PPT (Guyana del 26 de noviembre de 2010 al 29 de octubre de 2011 y Surinam del 30 de agosto de 2013 al 4 de diciembre de 2014), sus niveles tan bajos de poder nacional limitan notoriamente su liderazgo, posibilidades de maniobra y contribuciones a la UNASUR.

Desde esta perspectiva, son precisamente Brasil y Argentina los puntales de la integración suramericana, con notoria preponderancia del primero (Schenoni y Actis, 2014), pero también Chile, Colombia y Venezuela son actores decisivos que bien pueden impulsar el proceso o,

en su defecto, llegar a descarrilarlo (como ocurre en este momento con Caracas).

### **Jerarquía de actores nacionales**

De acuerdo con el intergubernamentalismo, en las negociaciones internacionales existe un peso diferenciado entre los actores sociales y los representantes gubernamentales. Esto quiere decir que no todos los agentes tienen el mismo rol en la toma de decisiones y, sobre todo, en los asuntos a negociar. En palabras de Stanley Hoffmann (1964):

aún en la esfera económica y social, donde los grupos de interés y los “tecnócratas” indudablemente han jugado un importante rol en el proceso de la integración, es un error olvidar que algunos de los actores ni son del mismo tipo ni están al mismo nivel que los otros; me refiero a los Estados o, si uno prefiere, a los gobiernos (p. 93).

Lo anterior es especialmente relevante para los países latinoamericanos, cuyos sistemas políticos se distinguen no solo por la concentración de poder en torno al titular del Ejecutivo, sino también por la insuficiencia de mecanismos de *checks-and-balances* en el gobierno y la marginal participación de la sociedad civil en la política exterior. Como bien explica Enrique Bernal (1999), en el caso de América Latina, el presidente:

es el eje político alrededor del cual funcionan las instituciones del Estado y las actividades cotidianas de la sociedad en su conjunto. Es el *personero* de la Nación; el magistrado de la más alta investidura que controla el funcionamiento del Estado, y cuya gestión mediatiza en buena cuenta las actividades del Parlamento (p. 160).

El monopolio de los jefes de Estado y de gobierno de la región en asuntos de política exterior, se ve precisamente consagrado en la institucionalidad de la UNASUR.

### Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR

De los órganos principales y secundarios que ha establecido la UNASUR, el más importante de ellos es el CJEG. Como su nombre lo indica, este se encuentra conformado por las autoridades de más alto rango de cada uno de los Estados miembro (titulares del poder ejecutivo).

Lo que hay que destacar del CJEG son dos aspectos: por un lado, los presidentes se han adjudicado la atribución de establecer los lineamientos políticos del bloque y de arbitrar sobre las propuestas presentadas por el resto de los órganos de la UNASUR, y por el otro, todas las decisiones del CJEG son adoptadas por consenso, lo cual coloca los intereses gubernamentales nacionales por encima de los intereses de la región en su conjunto.

Ahora bien, el CJEG se ha dotado de una (PPT) que es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por periodos anuales. Es posible señalar que la PPT –apoyándose en la Secretaría General– marca el pulso de la integración suramericana, pues entre sus funciones se encuentran las de preparar y presidir las reuniones de los órganos de la UNASUR, presentar el programa anual de actividades, representar a la UNASUR en eventos internacionales y firmar declaraciones con terceros (previo consentimiento de los Estados miembro).

### Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR

De la misma forma en que en el nivel nacional los presidentes se apoyan en las cancillerías para el diseño y seguimiento de la política exterior, en el nivel regional mucho del trabajo que corresponde al CJEG es encomendado al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE), órgano responsable de coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana.

El CMRE es un órgano de importancia neurálgica en la estructura político-institucional de la UNASUR, pues no solo se orienta a resolver temas centrales de la integración y coordinar las relaciones con terceros, sino que también es responsable de preparar las cumbres presidenciales. No obstante, su funcionamiento es también de tipo intergubernamental pues los Estados se encuentran representados por sus respectivos cancilleres

quienes, al aprobar sus resoluciones por consenso, tienden a supeditar el proceso de integración regional a los intereses de cada una de las partes.

### **Jerarquía de asuntos**

A diferencia del funcionalismo, Stanley Hoffmann (1964) distinguió teóricamente los temas de alta política y baja política en la integración. Desde su punto de vista, “en las áreas de la industria, el comercio e, incluso, hasta alcanzar la agricultura, política monetaria o cárteles, donde puede haber al menos cooperación y esfuerzos hacia la unificación” (p. 89), los Estados pueden coaligarse a través de instituciones regionales. Sin embargo, en asuntos sensibles a la supervivencia y la soberanía, la integración es incapaz de trastocar temas de alta política, pues “en áreas de importancia clave para el interés nacional, las naciones prefieren la certidumbre o la incertidumbre auto-controlada, de autosuficiencia nacional, a la incontrolada incertidumbre de la unión no probada” (Hoffmann, 1966: 882).

Pero, ¿qué se puede entender por temas de baja/alta política en el contexto de América Latina? Al tratarse de Estados periféricos y semi-periféricos que históricamente ha anhelado el desarrollo, las prioridades de los países latinoamericanos son distintas a las que Stanley Hoffmann identificó en el caso europeo. Para lograr visualizar con mayor claridad los temas de mayor o menor dinamismo en la integración suramericana, la Tabla 1 presenta la frecuencia anual de las reuniones celebradas por los consejos sectoriales de la UNASUR desde su respectiva creación hasta 2016.

Como se puede observar en la Tabla 1, los sectores de mayor dinamismo en la UNASUR han sido salud (CSS) y desarrollo social (CSDS), cuyos consejos han celebrado al menos una reunión ordinaria cada año desde su fundación. Después de ellos, se encuentran seis sectores –infraestructura (COSIPLAN), defensa (CDS), ciencia (COSUCTI), cultura (CSC), educación (CSE) y seguridad ciudadana (DOT)– que mantienen una dinámica de trabajo importante, aunque todavía prematura de evaluar (pues los últimos cuatro tienen muy pocos años de creación). Estos sectores reflejarían los temas de “baja política”, asuntos no vitales para los países de la

Tabla 1

Consejos sectoriales de la UNASUR: año de creación, cantidad de reuniones celebradas y frecuencia de reuniones por año

Consejo sectorial	Año de creación (cantidad de años desde su creación hasta 2016)	Cantidad de reuniones ordinarias celebradas hasta 2016	Frecuencia de reuniones por año
Consejo de Salud Suramericano (CSS)	2008 (8 años)	9	1.25
Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS)	2009 (7 años)	7	1.00
Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)	2009 (7 años)	6	0.85
Consejo de Defensa Suramericano (CDS)	2008 (8 años)	6	0.75
Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI)	2012 (4 años)	3	0.75
Consejo Suramericano de Cultura (CSC)	2012 (4 años)	3	0.75
Consejo Suramericano de Educación (CSE)	2012 (4 años)	3	0.75
Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT)	2012 (4 años)	3	0.75
Consejo Sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)	2009 (7 años)	5	0.71

Consejo sectorial	Año de creación (cantidad de años desde su creación hasta 2016)	Cantidad de reuniones ordinarias celebradas hasta 2016	Frecuencia de reuniones por año
Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF)	2010 (6 años)	4	0.66
Consejo Energético Suramericano (CES)	2007 (9 años)	5	0.55
Consejo Electoral de UNASUR (CEU)	2012 (4 años)	2	0.50

Fuente: Elaboración propia.

UNASUR, en los cuales han mostrado mayor disposición a la cooperación y ciertos esfuerzos hacia la integración.

Después se encuentran los sectores de menor dinamismo en la UNASUR: estos son cuatro y corresponden a combate a las drogas (CSPMD), economía y finanzas (CSEF), energía (CES) y procesos electorales (CEU). Dichos sectores pueden ser considerados como de la alta política, pues reflejan áreas sensibles para el interés nacional, donde los Estados suramericanos prefieren la incertidumbre autocontrolada de la autosuficiencia nacional, en vez de la incertidumbre incontrolada de la unión no probada.

En síntesis, los países suramericanos valoran con mayor importancia para sus soberanías (alta política) y prefieren no integrarse en asuntos concernientes al dominio de los recursos naturales y las fuentes de energía, el control de las finanzas y la economía nacional, la soberanía en procesos electorales y la dirección del combate a las drogas; mientras que resultan cuestiones de menor importancia (baja política) y áreas proclives a la integración, aquellas relacionadas con sanidad, desarrollo social y temas conexos.

### **Reducción constante de ganancias**

En periodos de crisis puede resultar difícil distinguir si un asunto es de alta o baja política. Previendo la relatividad de los campos, Stanley Hoff-

mann (1982) prefirió más tarde distinguir entre las “políticas que buscan o permiten la maximización de los bienes comunes, de las políticas tipo *toma y daca* o juego suma-cero” (p. 29). Esto quiere decir que, en los asuntos que pueden ser caracterizados como de baja política es posible maximizar los beneficios, mientras que en las cuestiones sensibles a los intereses estatales (alta política), por el contrario, puede “haber discontinuidad y mostrar ninguna o muy poca solidaridad entre los contendientes” (Hoffmann, 1964: 90). Más aún, el efecto *spillover*, en tanto operación fiduciaria,<sup>5</sup> tiende a perder impulso “una vez que el proceso alcanza asuntos que afectan inextricablemente el ámbito del poder y la alta política” (p. 89) después de haber agotado las ganancias absolutas en asuntos no vitales.

Para observar la reducción de ganancias absolutas entre los socios que participan del proceso de integración suramericano se recurrirá aquí al análisis de un ámbito en el cual la UNASUR se ha mostrado eficiente: la gestión de crisis políticas nacionales. Para ello, se presentan como casos exitosos la masacre de Pando (en Bolivia) y el intento de golpe de Estado en contra de Rafael Correa (en Ecuador), mientras que se expone como fracaso el derrocamiento de Fernando Lugo (en Paraguay). La explicación del último se puede atribuir al agotamiento de ganancias absolutas en la integración.

### Masacre de Pando (Bolivia)

El 11 de septiembre de 2008 fuerzas paramilitares afines a Leopoldo Fernández (prefecto del departamento de Pando), fueron instruidas para reprimir a indígenas y campesinos que se dirigían a Cobija (capital pandina) con el objetivo de respaldar al gobierno del presidente Evo Morales. No obstante, dicha represión derivó en un enfrentamiento que dejó un lamentable saldo de al menos 20 muertos y decenas de heridos.

Este conflicto trascendía las fronteras de Bolivia y debía ser supervisado por organismos internacionales, específicamente por la Organización de Estados Americanos (OEA); sin embargo, llevar este

---

<sup>5</sup> Es decir, que depende del “crédito” que brindan las ganancias esperadas.

asunto a Washington implicaba abrir las puertas de Suramérica a Estados Unidos.

Sin duda, uno de principales interesados en mantener el panamericanismo al margen del problema –y de los asuntos de la región– era el venezolano Hugo Chávez, quien apoyó a Evo Morales en la gestión de la crisis y presionó a Michelle Bachelet (presidenta *pro tempore* de la UNASUR en ese momento), quien, a su vez, observó como una oportunidad para la diplomacia suramericana posicionarse al respecto. Así, por solicitud de Evo Morales y auspicio de la PPT, se llevó acabo el 15 de septiembre en el Palacio de La Moneda, una de las primeras sesiones del CJEG, en la cual todos los integrantes expresaron su más firme condena al intento de golpe orquestado por la “Media Luna” boliviana y a los crímenes de lesa humanidad perpetrados en el departamento de Pando.

Si bien hubo una importante cooperación en el nivel regional en la gestión del conflicto en Bolivia, este caso no escapa de la lógica intergubernamental pues, en realidad, se vio enmarcado en el cálculo de costo-beneficio que los gobiernos nacionales hicieron, antes de delegar soberanía a la UNASUR: para Hugo Chávez, el interés era seguir apuntalando la revolución bolivariana a través la autonomía suramericana; Michelle Bachelet, quien originalmente tenía dudas sobre el involucramiento de Chile y del bloque en este asunto, cambió de parecer al detectar altas probabilidades de éxito si se actuase oportuna y decididamente; Álvaro Uribe, quien era ideológicamente distante de Evo Morales y nunca apostó por una relación privilegiada con América del Sur sino con Estados Unidos, apoyó a Bolivia –al condenar la violencia ahí ocurrida– con la esperanza de que los mandatorios suramericanos respaldasen, en un futuro, las arremetidas del gobierno colombiano contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y Lula da Silva, quien no estaba seguro sobre la injerencia de Brasil, cambió al considerar dos factores: por un lado, la dependencia gasífera de su país con Bolivia (30 millones de metros cúbicos, equivalentes a una tercera parte del consumo diario de Brasil), y por otro lado la necesidad de moderar el discurso antiimperialista de Hugo Chávez que, de no haber sido así, hubiera sesgado ideológicamente a la UNASUR y comprometido al mismo liderazgo regional brasileño.



La gestión de la masacre de Pando no solo puede ser vista como el primer gran logro político-diplomático de la UNASUR (Ramos, 2008), sino también como un acontecimiento que brindó importantes ganancias políticas a todos sus participantes. Estos réditos estimularon la coordinación de acciones en el intento de golpe de Estado contra Rafael Correa en 2010.

### Intento de golpe de Estado en Ecuador

El 30 de septiembre de 2010 elementos de la tropa de la Policía Nacional de Ecuador y de la Fuerza Aérea Ecuatoriana suspendieron labores, bloquearon carreteras y convocaron a huelga nacional en rechazo a la Ley de Servicio Público aprobada el día anterior. El presidente Rafael Correa, acudió al Regimiento Quito para intentar dialogar con los amotinados; sin embargo, después de agresiones, la situación se volvió caótica y Rafael Correa tuvo que ser llevado al hospital debido a una lesión en la rodilla. Momentos más tarde, la clínica en la que lo internaron resultó tomada por policías inconformes: en otros términos, el presidente de Ecuador –y en esos momentos también presidente *pro tempore* de la UNASUR– había sido secuestrado. Alrededor de las 9:00 de la noche del mismo día, las Fuerzas Armadas del Ecuador realizaron un despliegue que, en medio de tiros, logró extraer exitosamente al presidente Rafael Correa.

La reacción de la UNASUR fue inmediata: al día siguiente, el 1 de octubre, el CJEG celebró una reunión extraordinaria para condenar enérgicamente el secuestro de Rafael Correa y el intento de golpe de Estado en su contra. Pero, nuevamente, la coordinación de acciones entre los dirigentes suramericanos respondió más a voluntarismos personales e intereses nacionales que a la institucionalidad suramericana.

Con la llegada de Rafael Correa al poder, fue puesta en marcha la “Revolución ciudadana” que se distanciaba de la histórica tutela de Estados Unidos sobre Ecuador, al plantear críticas profundas al modelo neoliberal: este cambio no solo aproximó políticamente al presidente Correa con otros líderes de izquierda de la región –como Hugo Chávez, Lula da Silva, Cristina Fernández y Néstor Kirchner, Fernando Lugo o Evo Morales– sino que, además, le permitió encontrar en ellos el respaldo para la

implementación de una estrategia de *soft balancing* contra Washington y así, el despliegue de una política exterior más autónoma. En este contexto, la posible caída de Rafael Correa, y el eventual cambio de mando en Ecuador, habrían tenido enormes consecuencias geopolíticas para los países suramericanos, de tal forma que: Venezuela y Bolivia, de ninguna forma se permitirían perder a un aliado invaluable en su campaña bolivariana; Argentina veía en Correa un socio –debido al valioso apoyo para el nombramiento de Néstor Kirchner como secretario general de la UNASUR– y, por tanto, estaba comprometida a actuar; Brasil no podía pasar por alto esta crisis pues hubiera visto profundamente cuestionado su rol como estabilizador y garante de la gobernabilidad regional, y Colombia, con Juan Manuel Santos como nuevo presidente, tenía aquí la oportunidad para desmarcarse de la política exterior poco latinoamericanista de su predecesor y recomponer sus relaciones con Ecuador. De esta forma, con el precedente de la gestión de la masacre de Pando y la suma de intereses nacionales, fue posible coordinar acciones en el nivel regional para la gestión del intento de golpe de Estado en Ecuador.

Ahora bien, de acuerdo con la teoría intergubernamental, en la medida que se avanza en la integración regional, esta tiende paulatinamente –en lo que podría ser caracterizada como una ley de rendimientos decrecientes de la integración– a ir agotando las ganancias para los socios y, por tanto, los estímulos para profundizar la unión. En el caso de la UNASUR, las ganancias políticas obtenidas con la gestión de las crisis en Bolivia y en Ecuador se desdibujaron tan rápido que los países suramericanos no tuvieron incentivos suficientes para frenar la crisis que se presentó en Paraguay a mediados de 2011.

### Crisis paraguaya y derrocamiento de Fernando Lugo

El 15 de agosto de 2008 el sociólogo y ex obispo católico Fernando Lugo fue nombrado presidente de Paraguay, terminando con más de 60 años de hegemonía política del Partido Colorado. Desde sus primeros momentos, el gobierno de Lugo se caracterizó por una mezcla de ortodoxia económica con fuerte impulso a la política social, especialmente en salud y educación que, aunado a los favorables precios de las materias primas, permitió

registrar en 2010 una tasa de crecimiento de 14.5% en el Producto Interno Bruto (PIB), nivel record para su país y para América Latina. A pesar de estos logros, un año antes de que Fernando Lugo oficialmente terminara su mandato, se presentó una crisis en Curuguaty que aceleró su salida.

En mayo de 2012, la finca Campos Morumbí (ubicada en la localidad de Curuguaty, departamento de Canindeyú) fue ocupada por un centenar de campesinos en protesta por la carencia de tierras para cultivo en todo el departamento. No obstante, después de tres semanas de fracasadas negociaciones entre el gobierno y los campesinos, el Ministerio del Interior ordenó el desalojo por la fuerza, lo que derivó en violencia y costó la vida de 17 personas (11 campesinos y 6 policías). A pesar de los intentos de la Presidencia de Paraguay por aclarar lo ocurrido en el departamento de Canindeyú, el opositor Luis Gneiting presentó el miércoles 20 de junio a la Cámara de Diputados la iniciativa de someter a juicio político a Fernando Lugo por supuesto “mal desempeño de las funciones presidenciales”; el jueves 21, la propuesta de juicio fue rápidamente aprobada por las bancadas del Partido Colorado, el Partido Patria Querida y el cogobernante Partido Liberal Radical Auténtico; el viernes 22, después de haberle brindado dos horas para su defensa, la Cámara de Senadores destituyó a Fernando Lugo de su cargo. En esta ocasión, no solo la Presidencia paraguaya quedaba vacante, sino también la PPT de la UNASUR.

Los eventos ocurridos en la nación guaraní fueron vistos como un “golpe de Estado blando” o “golpe parlamentario” que provocó la inmediata reacción de los líderes suramericanos. Así, una semana después, en el marco de la XLIII Cumbre del MERCOSUR, tuvo lugar una reunión extraordinaria de la UNASUR para evaluar la crisis paraguaya. Muy posiblemente, la ruta de acción del bloque hubiera sido similar a la que se siguió con la masacre de Pando y la crisis en Ecuador. Sin embargo, la celeridad con que se desarrollaron los acontecimientos en Paraguay, el cambio de dirigencias en algunos países suramericanos importantes<sup>6</sup> y la

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar la finalización de los mandatos presidenciales Lula da Silva y de Michelle Bachelet en enero y marzo de 2011, respectivamente; así como el distanciamiento de Hugo Chávez desde inicios de 2012 a causa de su enfermedad.

paulatina reducción de réditos políticos en la integración suramericana, impidió hacer las debidas gestiones diplomáticas y alcanzar consensos en la UNASUR, de tal forma que el CJEG solo pudo reaccionar condenando enérgicamente la ruptura del orden democrático en Paraguay, suspendiendo temporalmente a dicho Estado del bloque y concluyendo adelantadamente el ejercicio de su PPT, pero sin lograr alterar los efectos de este nuevo caso en el neogolpismo latinoamericano (en marcha desde 2009 con la destitución del hondureño Manuel Zelaya).

### Lógica de la diversidad

Según el funcionalismo, la lógica de integración –que es estimulada por el efecto de *spillover* y la promesa de las ganancias absolutas– estaría embarcando a los Estados en el proceso de formación de nuevas entidades supranacionales. Sin embargo, el intergubernamentalismo considera esto un error pues, en realidad, “en asuntos vitales, las pérdidas no son compensadas por las ganancias en otros asuntos (especialmente en otros menos vitales)” (Hoffmann, 1966: 882). De ahí que Stanley Hoffmann considere que el sistema internacional, que tiene como principal actor al Estado, es adverso a la integración pues “cualquier sistema internacional basado en la fragmentación tiende, a través de dinámicas de desigualdad, a reproducir diversidad” (p. 864). ¿Cómo se traduce esto para el caso de la integración suramericana?

Mientras que en asuntos de baja política es más factible obtener rápidamente ganancias absolutas y avanzar en la lógica de integración, en los asuntos de alta política prevalecen la autosuficiencia controlada, los intereses nacionales y la soberanía, mismos que reproducen la lógica de la diversidad nacional, antítesis de integración. El más claro ejemplo de la lógica de la diversidad en el contexto de la UNASUR ha sido la crisis político-diplomática entre Colombia y Venezuela de 2015 y 2016.

### Crisis colombo-venezolana de 2015/2016

El 19 de agosto de 2015 dos hombres en motocicleta atacaron, con armas largas, a cuatro personas que participaban en operaciones anti-contrabando (tres integrantes de las fuerzas armadas venezolanas y un

civil). Momentos después del ataque, el gobierno venezolano ordenó el despliegue policial en diversos municipios fronterizos e implementó el “Operativo de Liberación y Protección del Pueblo”, por el cual se ordenó no solo la militarización de la frontera y un estado de excepción en ella, sino también la deportación de más de 1 000 colombianos. La condena de Bogotá a estas acciones unilaterales vino el 25 de agosto. Ante esta crisis, los presidentes Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro plantearon como posibles mediadores a la OEA o la UNASUR.

Colombia dio prioridad a la OEA. Así, el 31 de agosto tuvo lugar en Washington una maratónica sesión para decidir si la organización convocaría a una reunión urgente de cancilleres. Sin embargo, la delegación colombiana sufrió una derrota cuando no logró conseguir los 18 votos necesarios (de los 34 posibles) para que se aprobara su iniciativa. Los votos faltantes correspondieron a Venezuela, Haití, Ecuador, Bolivia y Nicaragua que votaron en contra; Dominica, que se ausentó, y 11 países —entre ellos Brasil, Argentina y otros 9 países centroamericanos o caribeños— que se abstuvieron. Aunque con una petrodiplomacia debilitada, Caracas obtuvo el respaldo suficiente de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y Petrocaribe para mantener el panamericanismo al margen de la crisis.

Sin embargo, después de la negativa en la OEA, el presidente Juan Manuel Santos desistió de acudir a la UNASUR al considerarlo un bloque pro-venezolano (idea promovida por el ex presidente colombiano César Gaviria quien, incluso, sugirió retirar a su país del bloque). Al respecto, el secretario Ernesto Samper expresó lo siguiente: “que la opinión pública colombiana sepa que UNASUR, aunque esta activa en el tema, no puede mediar, como lo dispone su Tratado Constitutivo, si no hay la petición de los dos países involucrados” (UNASUR, 2015). Con ello, la postura colombiana terminó por maniatar a la UNASUR.

Esta crisis ha exacerbado la lógica de las diversidades nacionales en Suramérica, arrastrado su proceso integrador a un profundo impasse: en todo 2015 y 2016 el CJEG, la máxima autoridad del bloque, no pudo reunirse. La lógica intergubernamental de la diversidad nacional se ha impuesto abrumadoramente sobre la lógica de la integración, planteando dudas sobre el destino de la UNASUR.

### A modo de conclusión

Si bien en décadas pasadas el intergubernamentalismo presentó limitaciones para explicar la integración europea, en el contexto actual (con el auge de los nacionalismos, los descontentos sociales con la globalización y los cuestionamientos generalizados a los procesos de integración en el mundo) esta teoría muestra enorme potencial heurístico, pues brinda útiles pautas que ayudan a esclarecer las dificultades experimentadas por los proyectos integracionistas, especialmente por la UNASUR. Con Stanley Hoffmann como principal referente teórico, en las secciones anteriores fue recopilada evidencia empírica que permitió corroborar la imperante naturaleza intergubernamental de la integración suramericana. ¿Qué quiere decir esto?

A pesar de sus avances, las instituciones de la UNASUR se muestran débiles y carentes de autonomía: como fue expuesto, el Tratado Constitutivo establece que toda la normativa debe ser adoptada por consenso, con lo cual se consagra la voluntad de cada Estado por encima del proyecto de región.

Así mismo, la inexistencia de un mecanismo político que resguarde el interés regional –pues todos los órganos están conformados por representantes estatales quienes, precisamente, defienden los intereses de sus propios gobiernos nacionales– lleva a que los Estados mejor posicionados en la jerarquía de poder (Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela) sean los que cuenten de mayores capacidades para imponer sus perspectivas nacionales o conducir el proceso integrador según sus aspiraciones, especialmente en los asuntos que se identificaron como de alta política en la UNASUR: finanzas y economía, energía, procesos electorales y combate a las drogas.

Uno de los aspectos más preocupantes es que las ganancias absolutas obtenidas por los países suramericanos en algunos sectores –especialmente en lo que se refiere a la gestión de crisis regionales– se están agotando muy rápidamente, llevando a que se acentúe la lógica de la diversidad en la región. El ejemplo más dramático y reciente ha sido la crisis colombo-venezolana de 2015-2016. Al respecto, es posible calificar como un desacierto de la diplomacia colombiana haber llevado el pro-

blema ante la OEA sin antes agotar las instancias regionales, pues esta acción tuvo graves repercusiones perversas en contra de la lógica de la integración: la votación al seno de la OEA no solo expuso el renovado compromiso de Colombia, Chile, Guyana, Paraguay, Perú y Uruguay (votos a favor) con el panamericanismo, sino que también exhibió el silencio de Brasil y Argentina (abstenciones), como muestra de su reciente desinterés por el liderazgo regional.

Ahora, en la pugna colombo-venezolana también hay que señalar la insensatez del gobierno de Nicolás Maduro, pues la crisis en su país está acentuando la lógica de la diversidad en toda América del Sur y vulnerando con ello la dinámica integradora. Como bien apunta Elsa Llenderozas (2015):

la crisis política y el deterioro de las condiciones económicas de Venezuela están impactando de manera negativa en la UNASUR. El núcleo de consensos alrededor del significado de la democracia y los derechos humanos se está desarmando en la medida que comienza a disociarse la retórica de la realidad. El capital político, el reconocimiento y la capacidad que UNASUR había acumulado en la mediación frente a crisis de la región, comienzan a evaporarse” (p. 198).

Sin duda, a lo largo de la última década y media, se ha avanzado en la creación de un “modelo de integración suramericano” con características distintas a los modelos europeos, asiático o norteamericano. No obstante, a pesar de que se plantea como una integración progresista con miras a revertir el enorme déficit social, el proyecto ha sido diseñado desde las Cancillerías nacionales y todo el proceso controlado por los presidentes de la región: esta característica, que exagera su naturaleza intergubernamentalista, se muestra como uno de los principales condicionantes político-institucionales de la UNASUR en su porvenir.

#### Bibliografía

Bernales Ballesteros, E. (1999). Crítica al presidencialismo en América Latina. *Araucaria*, 1 (2), 155-166. Universidad de Sevilla.

- Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (54), 29-43.
- Hoffmann, S. (1964). The european process at atlantic crosspurposes. *Journal of Common Market Studies*, 3 (2), 85-101.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95 (3), 862-915, verano.
- Hoffmann, S. (1982). Reflections on the nation-state in Western Europe today. *Journal of Common Market Studies*, 21 (1), 21-38.
- Keohane, R. y Hoffmann S. (1991). Institutional change in Europe in the 1980s. En R. Keohane y S. Hoffmann (Eds.), *The new European Community: Decisionmaking and institutional change* (pp. 1-40). Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Llenderozas, E. (2015). UNASUR: desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. *Pensamiento Propio* (42), 195-214.
- Malamud, A. (2007). Las teorías de la integración regional y el estado del MERCOSUR. *El Derecho en movimiento. En homenaje a Elena Highton, de Adriana Dreyzin y Carolina Harrington* (pp. 281-308). Buenos Aires, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid, España: Tecnos.
- Morales Ruvalcaba, D. (2010). La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un “regional core-state” suramericano. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 2 (3), 1-44, julio-diciembre. Universidad de Guadalajara-Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos.
- Morales Ruvalcaba, D. (2015a). *Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional* (Vol. I: Índice de poder mundial). Guadalajara, México: Ediciones GIPM.
- Morales Ruvalcaba, D. (2015b). *Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional* (Vol. II: Modelo de estructura internacional). Guadalajara, México: Ediciones GIPM.
- Morales Ruvalcaba, D., Rocha Valencia, A. y Durán González, T. (2016). Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nue-



- vos actores en la política internacional? *Geopolítica(s)*, 7 (1) 7, 73-103. Universidad Complutense de Madrid.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 473-524, diciembre.
- Moravcsik, A. (1995). Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), 611-628, diciembre.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe*. Nueva York, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Ramos, P. (2008a). El primer gran logro de la UNASUR. Rebelión. Recuperado el 18 de diciembre de 2016 de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=77268>
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D. (2008). Apuntes teórico-metodológicos para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional: aplicaciones para América Latina y el Caribe. En H. Cairo y G. De Sierra (Comps.), *América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis* (pp. 195-223). San José, Costa Rica: Alma Mater.
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D. (2011). *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría. Propuesta de dos modelos teóricos*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D. (2016). Poder, posición estructural y política exterior de los Estados en América Latina y el Caribe, 1990-2013: los roles geopolíticos de México y de Brasil. En A. Rocha Valencia y J. Preciado Coronado (Coords.), *El proceso de integración de América Latina en el siglo XXI* (pp. 23-60). Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Salomón, M. (1999). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (45-46), 197-221.
- Schenoni, L. y Actis, E. (2014). Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, 8 (1), 207-235, mayo.
- Soares de Lima, M. R. y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82 (1), 21-40.

Telerama. (2008). Rodrigo Borja renunció a UNASUR. Youtube. Recuperado el 19 de diciembre de 2016 de <https://www.youtube.com/watch?v=PuEMcfXUHis>

Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR. (2015). Comunicado oficial del secretario de la UNASUR. Recuperado el 19 de octubre de 2016 de <http://www.unasursg.org/es/node/407>

## SEGUNDA PARTE

# ¿De qué hablamos cuando hablamos de protección de la vida? El debate en torno a la vida y su impacto en la salud reproductiva de las mujeres en situación de pobreza en Guanajuato

Laura Candelaria García Navarro<sup>1</sup>

## Introducción

La pobreza representa uno de los asuntos pendientes más apremiantes de la realidad latinoamericana. No obstante su presencia constante entre los objetivos de estrategias de gobierno, como eje central de programas sociales y meta principal de organismos internacionales, la realidad de los millones de mujeres y hombres pobres no solo no ha mejorado, sino que en las últimas décadas más personas se han incorporado a las cifras de la pobreza del continente.

Ahora bien, este problema se complejiza cuando vemos más allá de un enfoque monetarista. Y es que las bases sobre las que se sostiene la pobreza no son solo económicas, sino sociales, políticas y culturales. Esto es más que evidente cuando nos enfocamos en la pobreza de las mujeres, fenómeno que ha sido analizado a profundidad por los estudios de la *feminización de la pobreza*.

Entre las dimensiones de la pobreza en las que es posible observar diferencias en función del género, resalta la salud. Las posibilidades de una mujer de tener una salud plena disminuyen si consideramos los riesgos en materia sexual y reproductiva que se mantienen en América Latina, con la penalización del aborto que ha provocado miles de muertes por prácticas en situaciones insalubres, el mantenimiento de la mortalidad materna como una de las principales causas de muerte en mujeres, y

---

<sup>1</sup> Actualmente labora en el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Guadalajara, Jalisco.

el incremento en el número de personas que viven con VIH/Sida entre este sector de la población (Ruiz Seisdedos y Bonometti, 2009-2010). En materia de salud sexual y reproductiva en América Latina, la pobreza se articula con otros fenómenos, como la desigualdad de género, y el conservadurismo que todavía se mantiene en la región, para conformar un problema que conjuga la esfera económica, política, social y cultural.

En México, una de las regiones en las que este problema adquiere mayor visibilidad es el Bajío, por ser un espacio donde el conservadurismo predomina como corriente política que posee un peso importante en materia de sexualidad y reproducción. Incluso, una de las características más usadas para describir a los estados que conforman la región del Bajío (Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato y Querétaro), es el conservadurismo que permea en todos los aspectos de la vida de sus sociedades.

De dicha corriente de pensamiento, destacan dos valores que son particularmente influyentes en este territorio: la protección de la vida y la familia, estandartes del conservadurismo y bases de su acción política, a pesar de que la influencia religiosa que subyace en ambos valores entra en contradicción con el carácter laico del Estado en México.<sup>2</sup> La práctica gubernamental en el Bajío muchas veces se ha vuelto una campaña de fe, siendo la sexualidad en general, y la de las mujeres en particular, su objetivo más común.

La protección de la vida y de la familia ha representado en numerosas ocasiones la censura a la educación sexual, la restricción en el acceso y uso de métodos anticonceptivos, la limitación de causales legales para la interrupción del embarazo y en general, la obstaculización de cualquier ejercicio de la sexualidad que no tenga como fin la reproducción de la vida, a pesar de representar en la práctica una abierta violación a los derechos sexuales y reproductivos que México reconoce legalmente desde 1994, con la firma del tratado que resultó de la Conferencia

---

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de la influencia que ha tenido la Iglesia católica en las políticas que norman la reproducción en México, véase la obra de Adriana Ortiz Ortega (2001).

Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo, Egipto, ese mismo año.

No obstante la firma de dicho tratado, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos en México dista mucho de ser alcanzado. Por el contrario, se trata de un proceso que continúa hasta la fecha, y que en algunos estados se encuentra más avanzado que en otros, donde su incorporación en la agenda pública ha sido particularmente difícil. Tal es el caso de Guanajuato, estado que pertenece a la región Bajío.

En Guanajuato, los derechos sexuales y reproductivos se ven obstaculizados por una postura institucional de corte conservador, con la “protección de la vida” como su principal argumento en materia de sexualidad. La ausencia de la salud reproductiva en la agenda pública del estado y del municipio se ha traducido en la falta de políticas enfocadas a fomentar dicha salud, principalmente entre las mujeres, situación que se agrava cuando entran en juego otras problemáticas, como la pobreza, siendo la sexualidad de las mujeres pobres la más vulnerada.

Conservadurismo, pobreza y sexualidad se conjugaron en esta investigación, la cual se organizó en torno a la interrogante: ¿de qué manera el conservadurismo presente en las políticas en materia de reproducción en el estado de Guanajuato y su capital, afecta la salud reproductiva de las mujeres en situación de pobreza? El objetivo que motivó estas pesquisas fue comprender la relación de ida y vuelta entre pobreza y salud reproductiva en el estado de Guanajuato en general, y en el municipio del mismo nombre, para entender que en una situación de pobreza el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos se dificulta, a la vez que las estrategias enfocadas en combatir las carencias en materia de salud están permeadas por el conservadurismo, de manera que no consideran entre sus objetivos la necesidad garantizar una reproducción segura y libre.

Esta investigación se enmarca en el campo de estudio de la salud reproductiva y pobreza. Su finalidad es contribuir a los avances que se han hecho en la comprensión del vínculo que existe entre estos dos fenómenos, incorporando la variable del conservadurismo y cómo este puede tener un impacto distinto en la salud reproductiva de las mujeres en situación de pobreza.

Al respecto, cabe señalar que los estudios sobre salud reproductiva han ido en aumento desde 1994, fecha en que se discutió por primera vez en la arena internacional dicho concepto, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo. En la actualidad, más que un concepto, representa un *paraguas conceptual* que incluye las siguientes líneas de investigación: “derechos reproductivos, planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual, sexualidad humana, relaciones de género, y sexualidad adolescente” (Salles y Tuirán, 2001: 97), a las que también se ha incorporado el aborto.

## El diseño de la investigación

### Pobreza, sexualidad y conservadurismo

A partir de una visita exploratoria al campo de estudio, así como de investigación documental preliminar, se toma la pobreza, el conservadurismo y la sexualidad como los ejes que guiarían el marco teórico y el análisis de los datos que se obtuvieran del trabajo de campo. El enfoque con que se abordaron dichos conceptos se explican brevemente a continuación.

La pobreza se aborda desde el enfoque de capacidades propuesto por el economista indio Amartya Sen (1999), que va más allá de una visión monetarista de dicho fenómeno para incorporar al análisis dimensiones sociales, culturales y políticas, al entender la pobreza no solo como insuficiencia de recursos, sino como una carencia de capacidades, derechos y libertades. Se entiende entonces la pobreza “como el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables” (p. 127), capacidades que van más allá de las necesarias para sobrevivir (alimentación, vestido, salud, vivienda), e incorporan nociones culturales y políticas (participación en los asuntos públicos, cumplimiento de sus derechos). Por su parte la filósofa Martha Nussbaum (2000: 74), frente a la falta de sistematización de las capacidades en el planteamiento de Sen, propone una lista de capacidades centrales, que pueden considerarse como elementos para el funcionamiento humano en los que existe un consenso global, culturalmente hablando. Tales capacidades son las siguientes: *a)* vida, *b)* salud corporal, *c)* integridad corporal,

*d)* sentidos, imaginación y pensamiento, *e)* emociones, *f)* razón práctica, *g)* afiliación, *h)* otras especies, *i)* capacidad para jugar y *j)* control sobre el propio entorno, tanto político como material (pp. 78-80).

Por otra parte, el conservadurismo es una corriente de pensamiento que se mantiene vigente en la actualidad, a pesar de que su origen data de 1790 con la obra *Reflections on the Revolution in France* del irlandés Edmund Burke. Su influencia es mayor en ciertas regiones, como es el caso del Bajío en general, y del estado de Guanajuato en particular. Se hace énfasis en su sistema de valores, por la presencia de este en la esfera pública y en las discusiones que en ella se realizan sobre sexualidad y reproducción. Los valores básicos del pensamiento conservador son la libertad, la propiedad privada y la protección de la vida, siendo este último el valor más relevante para la discusión que aquí se presenta.<sup>3</sup>

Debido a la importancia que tiene el dogma religioso para el conservadurismo, la vida es sumamentepreciada. Desde esta perspectiva, el ser humano es una creación de Dios, hecho a su imagen y semejanza por lo que su vida es sagrada. Según Clinton Rossiter (1986), este valor “se funda en la eterna verdad de que el hombre es un fin y no un medio” (p. 41). Sobre este valor se sostiene uno de los principales argumentos de los conservadores para frenar la agenda de la salud reproductiva, premisa medular de esta investigación.

Por último, se aclara que se hace un abordaje social del concepto de sexualidad, frente a los enfoques biológico o médico desde los cuales también se ha trabajado. El estudio que las ciencias sociales, en particular la sociología, ha hecho que la sexualidad se sintetice en tres *vertientes teóricas*: “la visión de sexo/género, la sociología del cuerpo y el dispositivo de la sexualidad” (Minello, 1998: 39). Estas tres teorías que señala Minello, han contribuido a un análisis social de la sexualidad que supera los determinismos biológicos para tomar en consideración los efectos que la economía, la política y la cultura tienen sobre el cuerpo sexuado, ya sea para moldearlo como para controlarlo. A su vez, se reco-

---

<sup>3</sup> Se realiza un abordaje más detallado sobre las bases del pensamiento conservador en García Navarro (2016).



noce su carácter histórico, ya que esta no se ha mantenido inamovible a lo largo de la historia.

Pobreza, sexualidad y la protección de la vida vista desde el conservadurismo no se trabajan de manera aislada, sino que es a partir de su articulación que se comprende con mayor claridad la complejidad del objeto de estudio. De esta manera, y aunque como señala Hugo Zemelman (1986), los conceptos “constituyen recortes fragmentarios de la realidad” (p. 165), la interacción entre estos nos permite dar cuenta de las relaciones posibles entre las dimensiones o planos de la realidad, como propone el epistemólogo chileno en *Uso crítico de la teoría*, que dan forma al problema estudiado. Desde este planteamiento, nos encontramos con al menos las siguientes líneas de análisis que atraviesan y moldean el objeto de estudio: *a)* en las instituciones políticas está presente una postura conservadora de protección de la vida que en la práctica lleva al control de la reproducción; *b)* dichas políticas de control de la reproducción limitan el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos que buscan garantizar una reproducción libre, planeada y sin riesgos, y *c)* el control de la reproducción se suma a otros problemas, como la pobreza, agudizando la falta de salud reproductiva en el caso de las mujeres que viven en esa condición.

### El Estado en la sociedad como enfoque teórico

Para la presente investigación se recurrió a la Antropología del Estado, particularmente a la discusión que uno de sus autores, Joel Migdal (2011), ha planteado en torno a las formas de dominación de lo material y lo simbólico. A su vez, el modelo “el Estado en la sociedad”, permitió comprender la forma en que la salud reproductiva se encuentra en el centro de una discusión que incorpora diversas visiones, diversos valores y diversos actores que conforman la situación de esta en el contexto local.

A partir del artículo de 1977 “Notes on the difficulty of studying the state” de Philip Abrams (2015), surgieron las bases de una crítica al estudio que se había hecho del Estado en las ciencias sociales y que daría lugar a la llamada Antropología del Estado. En dicho artículo, Abrams señala que el Estado, aunque componente base del discurso político,

como objeto de estudio es particularmente escurridizo, y que incluso se tiene muy poca certeza sobre lo que es en realidad, donde observarlo y hasta dónde alcanzan sus límites: “parece necesario decir, entonces, que el Estado, concebido como una entidad sustancial y autónoma respecto de la sociedad, ha demostrado ser un objeto de análisis muy difícil de alcanzar” (p. 22).

Entre las principales características de la antropología del Estado, encontramos la separación que hace entre las prácticas y la idea del Estado, y los límites de dicha organización. Los autores que trabajan desde esta línea de análisis consideran que uno de los mitos que se mantienen a su alrededor es el supuesto de que se trata de una institución autónoma, superior y diferenciada de otras formas de organización, principalmente de la sociedad, sobre la que ejerce una dominación incuestionable.

A su vez, la antropología del Estado dio origen a una propuesta que se conoce como modelo relacional y que tiene en su base cuatro premisas:

Está centrado en los actores y rescata su complejidad y diversidad; los espacios de interacción constituyen los puntos nodales de observación puesto que en ellos se desarrollan las estrategias y se actualizan las relaciones sociales que construyen los actores entre sí; la implementación de la política resulta tan o más importante que el diseño de la misma para explicar sus impactos y efectos; y las interacciones generan consecuencias –intencionales y no intencionales– e impactos en los actores sociales y estatales que deben ser cuidadosamente caracterizadas (Hevia de la Jara, 2009: 47).

Uno de los modelos relacionales es el propuesto por Joel Migdal (2011), denominado “el Estado en la sociedad”, con el que el autor busca dar cuenta de “los escenarios de dominación y oposición” en donde la sociedad y sus diversos grupos, y el Estado, se enfrentan con la finalidad de imponer su autoridad sobre la vida de las personas, tanto en sus aspectos materiales como simbólicos. En este proceso, el Estado y la sociedad se moldearán mutuamente, llegando incluso a transformar, a partir de la interacción, sus objetivos iniciales.

Debido a que analizamos las formas en que los diversos actores sociales del contexto de Guanajuato se disputan, retomando a Midgal (2011), el control material y simbólico de la sexualidad (en particular la femenina) y la reproducción en el espacio local, lo que a su vez impacta de manera diferenciada en el ejercicio de la salud reproductiva de las mujeres en situación de pobreza, el diseño de investigación tuvo como eje la relación entre Estado y sociedad.

La línea de estudio más relevante fue la forma en que los valores conservadores presentes en las políticas en materia de reproducción y sexualidad que diseñan e implementan las instituciones estatales impactan en las mujeres en situación de pobreza, y a su vez, como ellas en su acción cotidiana o reproducen dichos valores o resisten a los mismos. Para ello, se trabajó con mujeres en situación de pobreza que intervienen tanto como receptoras de las políticas en materia de sexualidad y reproducción, como transformadoras de las mismas en lo cotidiano.

Las entrevistas se realizaron a las mujeres que viven en la colonia Arroyo de Aldana, ubicada en el centro del municipio de Guanajuato. Dicho espacio fue elegido por ser una de las colonias con más alta marginación en el municipio. Las cuatro mujeres de Arroyo de Aldana fueron seleccionadas de manera aleatoria, aunque consideramos que las fechas y horas de las visitas (por las mañanas y en días hábiles), fueron factores que propiciaron que compartieran ciertas características, como que todas fueran casadas y se dedicaran exclusivamente a las labores del hogar y el cuidado de los hijos.

Además se entrevistó a mujeres en situación de pobreza usuarias del programa PROSPERA, el proyecto más extendido en materia de desarrollo social en México y que incorpora en su componente de salud la dimensión de salud reproductiva; esta selección responde a la intención de comprender si la existencia de una relación más cercana con las instituciones gubernamentales provocaba variaciones significativas en la manera en que era percibida la salud reproductiva por parte de las mujeres en situación de pobreza. La selección de la muestra también fue aleatoria: se entrevistó a las usuarias que asistieron al Centro de Atención Integral De Servicios De Salud (CAISES) Guanajuato, a recibir el apoyo periódico que obtienen por parte del programa.

Posteriormente se procedió a la sistematización de la información y su análisis. En el campo de la salud reproductiva, recurrimos a las líneas que se analizan bajo el llamado “paraguas conceptual” de este campo de estudio: la educación sexual, la anticoncepción, el embarazo, el parto y la maternidad. Posteriormente, cada línea fue analizada desde dos dimensiones: las prácticas y la idea. Esto nos permitió conocer tanto la experiencia que la mujer había tenido en cada una de las etapas de su vida en cuanto a la sexualidad y reproducción, y la idea que tenían de la misma sexualidad.

Por otra parte, el conservadurismo se abordó a partir de los principales valores de esta corriente de pensamiento que tienen impacto sobre la noción que tienen los conservadores de la sexualidad y la reproducción: la protección de la vida y la protección de la familia. Estos dos valores han estado presentes en el discurso y han estado detrás de la reacción de políticos respecto de la discusión de mayores libertades en materia de sexualidad.

Una vez organizada la información, se procedió a buscar las articulaciones entre salud reproductiva y conservadurismo, haciendo énfasis en el impacto que esta tiene sobre las mujeres en condiciones de pobreza.

### **Salud sexual y reproductiva y pobreza: las mujeres de Arroyo de Aldana**

A pesar de que el municipio de Guanajuato no presenta niveles de pobreza tan elevados como los que presentan otros del mismo estado, en él se encuentran 33 localidades con marginación muy alta y 98 con marginación alta, de acuerdo con el Índice de Marginación Por Localidad 2010 (CONAPO). De la población total del municipio, 78 000 personas, que representan 45% viven en situación de pobreza, según la Dirección General de Desarrollo Social y Humano municipal, y 9 507 en pobreza extrema (Segura, 2016).

Arroyo de Aldana es una de las colonias de Guanajuato capital que presentan marginación muy alta. Ubicada a menos de 8 kilómetros de la zona turística del municipio, el contraste con esta es evidente: las viviendas carecen todas de drenaje y de agua entubada; de electricidad la ma-

yoría. Los pisos son de tierra y los techos de lámina y cartón. Las calles no poseen señalamientos ni están empedradas o pavimentadas.

En dicha colonia se realizaron entrevistas a cuatro mujeres (Tabla 1). Las experiencias de las entrevistadas muestran cómo la falta de condiciones materiales contribuyó a moldear su vida sexual, la cual ha estado marcada por la violencia de diversos tipos: violencia obstétrica, violencia al interior del hogar y violencia de género. Sin embargo, ellas mismas reconocen la importancia de la capacidad de decidir sobre la propia sexualidad como un elemento clave para mejorar las condiciones de vida, discutiendo estos temas abiertamente con sus hijos, principalmente las mujeres, lo que nos permite entender que para ellas, la sexualidad se mantiene como una responsabilidad predominantemente femenina.

Tabla 1

Características de las mujeres entrevistadas

Variable	Mujeres entrevistadas			
	Lucero	Carmen	Josefina	Teresa
Edad	41	50	32	48
Lugar de origen	Guanajuato	Celaya	Guanajuato	Guanajuato
Escolaridad	Primaria trunca	No estudió	Primaria trunca	Primaria trunca
Ocupación	Labores del hogar, cuidado de hijos y nietos	Labores del hogar, cuidado de nietos	Labores del hogar, cuidado de hijos	Labores del hogar, esporádicamente cuida a sus nietos
Estado civil	Casada	Viuda; unión libre	Casada	Casada
Número de hijos	6	3	4	2
Proveedor de ingresos	Esposo y una hija	Pareja y una hija	Pareja	Pareja

Variable	Mujeres entrevistadas			
	Lucero	Carmen	Josefina	Teresa
Ingresos mensuales aproximados	\$3 000	\$3 000	\$2 000	\$3 200
Servicios médicos	Seguro Popular	IMSS	Seguro Popular	Seguro Popular

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas.

Las cuatro mujeres admitieron ser hijas de una generación de padres para los que la sexualidad representaba un tema que no se discutía al interior de la familia. Hablar abiertamente de sexualidad significaba para ellos una invitación para iniciar la vida sexual; evitar hacerlo retrasaba su inicio: “Mi mamá era muy, ¿cómo se dice? Como pos como las mamás de antes, no se abrían como uno que: ¡ay hija si no te cuidas esto y esto otro! No, nunca me dijeron eso, nada” (Carmen, comunicación personal, 27 de noviembre de 2015).

En los testimonios resalta la responsabilidad que se le confiere a la mujer en lo que respecta a la educación sexual. Las entrevistadas, ante la falta de comunicación con sus madres, recurrían a otra figura femenina, como amigas o maestras. En ningún caso el hombre figuró como consejero en estos temas, a excepción de Josefina, que buscó en su pareja información sobre sexualidad.

El otro tópico que se abordó en las entrevistas fue la anticoncepción. El acceso a los métodos anticonceptivos es visible en tres de las mujeres con las que se platicó: una de ella nunca ha utilizado un método anticonceptivo. Ahora bien, en el resto de los casos, tres aspectos saltan a la vista: la ausencia de estos métodos en la primera relación sexual, el énfasis que hacen las instituciones de salud pública en las mujeres casadas y en edad reproductiva cuando se trata de anticoncepción, y la negación de la voz de las mujeres en situación de pobreza cuando estas se niegan a utilizar un método anticonceptivo. Sobre el primero, las experiencias de las mujeres de Arroyo coinciden con las cifras arrojadas por la Encuesta

Nacional de Salud de 2000: solo 37% de los adolescentes encuestados que afirmaron haber comenzado su vida sexual, utilizó algún método anticonceptivo en la primera relación (González-Garza, Rojas-Martínez, Hernández-Serrato y Olaiz-Fernández, 2005: 213).

Respecto del segundo aspecto se observó una característica propia de los programas enfocados en la reproducción en contextos conservadores: el énfasis que hacen estos en las mujeres casadas y en edad reproductiva. Se privilegia el uso de anticonceptivos en mujeres casadas o con parejas estables, generalmente heterosexuales, lo cual en un contexto conservador nos indica la preponderancia que se da todavía a la sexualidad con fines de reproducción: la anticoncepción aparece como un recurso enfocado al espaciamiento de los hijos, mas no para el ejercicio de una sexualidad libre que no tenga como propósito la procreación.

En tercer lugar, la experiencia de Josefina nos permitió encontrar otra característica de las acciones estatales en materia de reproducción que tiene que ver con la negación de la opinión de las mujeres, principalmente en situación de pobreza, cuando se tratan asuntos que se consideran de dominio médico. A la entrevistada le implantaron un DIU en un centro de salud del centro de Guanajuato, con el que duró dos años. Sin embargo, después de un tiempo comenzó a presentar cólicos y un sangrado que se prolongó casi un mes y que ella confundió con la menstruación. De tal manera que acudió al centro de salud, para que la atendieran:

Iba al centro de salud, pero me decían que era normal, y yo decía como va ser, no es normal, hasta que un doctor de los *Similares*,<sup>4</sup> una doctora me dijo que no, porque era una hemorragia interna, que era mucho, mínimo con una semana ocho días más o menos, pero yo casi si me echaba el mes (Comunicación personal, 27 de noviembre de 2015).

A pesar del evidente malestar que sentía Josefina, el médico posee la autoridad que emana de su nombramiento de definir lo que es normal. A

---

<sup>4</sup> Cadena farmacéutica que vende medicamentos que no son fabricados por laboratorios de patente. También cuentan con consultas médicas a bajo costo.

su vez, hizo falta que cambiaran de responsable médico para que removieran el DIU:

Él no me lo quería quitar, después lo renovaron al doctor y entró un nuevo y él sí. Ya le platiqué y me dijo: “oye, ¿sabes que? Es mucho lo que usted está menstruando, al momento de que usted empezó a notar eso tenían que habérselo retirado”, y él si me lo retiró (*idem*).

Ahora bien sobre una de las premisas ordenadoras de esta investigación, que es la existencia de un control de la sexualidad y la reproducción en Guanajuato por parte de las instituciones políticas en las que predomina un pensamiento conservador que privilegia una visión tradicional de la sexualidad, esto es, una sexualidad que se vive al interior del matrimonio y enfocada a la reproducción, el trabajo de campo arrojó resultados que nos obligó a matizarla.

Y es que, retomando a Migdal (2011) y su propuesta sobre los escenarios “de dominación y oposición”, respecto del orden moral, la sociedad no reproduce automáticamente el sistema de valores que predomina en la ley, en el discurso político y en las acciones de gobierno en el tema de la sexualidad. Aunque la aceptación de una visión de la sexualidad desde un enfoque de derechos no haya permeado todavía en el grueso de la población, existen otros factores que llevan a las mujeres a impulsar visiones de la sexualidad y la reproducción diferentes a la hegemónica; si bien en el caso de las mujeres entrevistadas, no en una acción de abierta confrontación ante la autoridad estatal en la materia, son significativas para su actuar cotidiano.

Esto es posible observarlo en la aceptación que tienen las mujeres entrevistadas de una mayor apertura en materia de educación sexual, y que es diametralmente contraria a la postura conservadora de los gobiernos y que limita este tipo de enseñanza en las escuelas. Esta diferente perspectiva de la educación sexual proviene de la propia experiencia: las mujeres que conocen las consecuencias de una falta de conocimientos en materia de sexualidad, y el impacto que esto tuvo en sus vidas como embarazos a corta edad, o violencia al interior del hogar, buscan que sus



hijas no pasen por lo mismo: “Es lo que les digo, fíjense, échenle ganas, que no pasen lo mismo que yo pasé y pos ahí la llevan. Como sea ahí la llevan” (Carmen, comunicación personal, 27 de noviembre de 2015).

En una situación de pobreza, la percepción de la vida está ligada a la de la adversidad: violencia, carencias, dificultades. Para las mujeres entrevistadas, es importante que sus hijas tengan mejores condiciones que las suyas, lo cual está profundamente conectado con la sexualidad. Al respecto, la atención de las entrevistadas se enfoca en las hijas más que en los hijos porque es la vida de ellas la que más se transforma con la maternidad: en un contexto donde las experiencias de abandono, de violencia al interior del hogar, y de una mayor responsabilidad de las mujeres en la crianza de los hijos, la reproducción y en particular la maternidad, la sexualidad juega un papel fundamental para alcanzar la vida que quieren para sus hijos.

### **Sexualidad y reproducción en el programa PROSPERA desde la experiencia de sus usuarias**

El programa de inclusión social PROSPERA, como su portal electrónico oficial afirma, es la principal y más longeva estrategia<sup>5</sup> de combate a la pobreza del gobierno federal mexicano. Llama la atención que el programa incorpora el enfoque de pobreza de capacidades propuesto de Amartya Sen (1999), con lo que se espera que no solo busque que la población en situación de pobreza aumente su nivel de ingresos, sino que esta haga ejercicio de sus derechos a través del desarrollo de sus capacidades. Las capacidades en las que se enfoca PROSPERA corresponden a tres componentes que organizan los apoyos brindados por el programa: alimentación, educación y salud.

La reproducción se aborda de diferentes maneras. En primer lugar, es un criterio de elegibilidad: aunque las familias que pueden ingresar son aquellas que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar

---

<sup>5</sup> Antes llevó los nombres de Solidaridad (1988-2002), Progresas (2002-2007) y Oportunidades (2007-2014).

Mínimo ajustada (LBMA),<sup>6</sup> las familias que tengan miembros menores a los 22 años y mujeres en edad reproductiva, tendrán prioridad. A su vez, la permanencia de dichas mujeres en el programa dependerá de la edad que le falte para superar esta etapa. De manera que es posible observar que en los programas sociales se mantiene una mayor atención en las mujeres en edad reproductiva, en detrimento de las mujeres en climaterio.

La reproducción también es una dimensión que se contempla en los servicios otorgados en el componente de salud. Entre ellos se encuentran servicios de planificación familiar como la identificación de la población en riesgo, la orientación y provisión de métodos anticonceptivos y la educación en materia de salud sexual (Sedesol, 2015). A su vez, a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se destinan los servicios de consulta prenatal, identificación y atención de embarazos de alto riesgo, atención del parto, del recién nacido y puerperio, así como consejería en salud reproductiva y planificación familiar, entre otras.

Finalmente, en los servicios en materia reproductiva se incluye también la prevención, detección y seguimiento del cáncer cérvico uterino. En definición, estas acciones conciben la reproducción desde un enfoque de salud reproductiva; es decir, buscan fortalecer la capacidad de las mujeres de tener una vida sexual segura y de decidir el número y espaciamiento de los hijos. También destaca la atención a problemas importantes en materia de salud reproductiva, como la mortalidad materna.

La reproducción también es abordada a partir de la capacitación de los usuarios en la materia. El tercer eje del componente salud que es la promoción del autocuidado de la salud, a partir de talleres que imparten los temas de sexualidad, maternidad, climaterio y enfermedades reproductivas.

Para analizar las herramientas que otorga el programa a las mujeres para que estas tomen sus propias decisiones en materia de salud repro-

---

<sup>6</sup> De acuerdo con CONEVAL (2014), es el valor que tiene la canasta alimentaria por persona en un mes.

ductiva se hizo énfasis en el estudio de los talleres comunitarios a partir del testimonio de cinco de sus usuarias (Tabla 2).

Tabla 2

Características de mujeres usuarias de PROSPERA

Variable	Mujeres entrevistadas				
	Ana	Sara	Eva	Hilda	Lorena
Edad	47	41	35	40	38
Lugar de origen	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato	Guanajuato
Escolaridad	Primaria trunca	Secundaria trunca	Sin estudios	Secundaria trunca	Primaria trunca
Ocupación	Labores del hogar	Labores del hogar, cuidado de hijos	Labores del hogar, comercio informal	Labores del hogar, tienda de abarrotes	Labores del hogar, venta de calzado por catálogo
Estado civil	Casada	Casada	Casada	Madre soltera	Madre soltera
Número de hijos	3	2	3	1	3
Proveedores	Esposo e hijos	Esposo	Esposo, hijo mayor y ella	Ella	Ella e hija mayor
Ingresos aproximados	No dio	Varían	\$3 000	Varían	\$2 500

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas.

Respecto de la anticoncepción, todas afirmaron tener acceso a métodos entre los que destaca por su frecuencia el DIU y la salpingoclasia, los cuáles adquirieron a partir de los servicios de salud de PROSPERA. Destaca que la atención médica es constante y la realización de los estudios de pa-

panicolau y mamografías son periódicos, en parte porque asistir a dichas revisiones son requisitos para continuar con los apoyos del programa. En este sentido, existe una importante diferencia con las mujeres de Arroyo de Aldana, quienes en su mayoría asistían al médico en caso de malestar evidente. Sin embargo, en cuestión de anticonceptivos, la diferencia no es significativa ya que ellas adquirirían los métodos a través del Seguro Popular.

En cuanto a los talleres, en general, la apreciación que tienen de estos es buena, aunque la salud reproductiva no es el tema que predomina. En el caso de Sara, no ha asistido a ninguna sesión en la que se haya tratado el tema: “No ha habido de eso. No he escuchado. Ha habido sobre la salud, sobre el cáncer, sobre la diabetes, cosas así, pero de eso no” (Comunicación personal, 24 de noviembre de 2015). En otros casos, los únicos aspectos en torno a la salud reproductiva que se discutían eran los relacionados con el cáncer de mama, el cáncer cérvico uterino y la lactancia, lo que permite observar, por un lado, que el tratamiento que se da al cáncer es de salud en general y no se asocia a la sexualidad, y por otro, que los temas relacionados con la maternidad son más aceptados en las instituciones de salud pública. Sin embargo, para las mujeres que afirmaron haber asistido a talleres de salud reproductiva, este tema no fue relevante.

Otro aspecto que resalta es que la obligatoriedad de los talleres llega incluso a ser contradictoria con el enfoque de capacidades desde el que se diseña este programa social. Si consideramos que la salud es tratada como un derecho que se ejerce a través de una capacidad, la información que promueva el cuidado de la salud debería ser una herramienta que contribuya a alcanzar un bienestar físico, mental y emocional. Sin embargo, para Ana, los talleres son una obligación que en ocasiones puede contraponerse a su salud: “Como a veces estoy enferma, a veces aunque esté enferma tengo que venir, tengo que asistir porque es nuestra obligación” (Comunicación personal, 25 de noviembre de 2015). Esta crítica cabe no solo para este programa en particular, sino para el modelo de transferencias de renta condicionadas, que dificultan la posibilidad de las personas en situación de pobreza de elegir la vida que desean vivir. El aspecto de la libertad que desempeña un papel relevante en la teoría propuesta por Amartya Sen (1999), se pierde en el componente de salud de

PROSPERA, en el momento en que la salud se convierte en una condición para mantener el apoyo monetario. En abierta contradicción al enfoque, y en una acción éticamente cuestionable, las capacidades se subordinan a los recursos monetarios.

Ahora bien, sobre la salud reproductiva fue posible observar que existen semejanzas entre los dos grupos de mujeres con los que trabajamos. Una es la postura que tienen ante la educación sexual. Así como las mujeres de Arroyo de Aldana, las usuarias de PROSPERA informaron que provienen de familias en las que no se hablaba de temas de sexualidad. Como menciona Sara, su mamá no habló con ella al respecto, de ahí que explicarle a sus hijos sea complicado pues ella misma no cuenta con los conocimientos necesarios, considera. Sin embargo, también Sara como el resto de las mujeres, busca cambiar esta situación con sus hijos, incluso con los hombres, lo cual sí se separa de lo que se observó en Arroyo de Aldana:

Mi mamá también era de las que no te explicaban qué te iba a pasar. Me llegó mi hijo y yo me quedé de, ¿ahora cómo te lo explico más claro? Y le digo pues es que a nosotros nunca nos los explicaron y ya le empecé a decir. Se trata de que él lo entienda claro. Le digo, que sepa las consecuencias de cuando le llega a uno la regla. Entonces sí trato de ser muy clarita con él para que él sepa (Comunicación personal, 24 de noviembre de 2015).

Otra semejanza entre los dos grupos, y que permite observar cómo se mantiene todavía una concepción de la reproducción como una responsabilidad principalmente femenina, es la perspectiva que tiene Ana de los embarazos en adolescentes, la cual es originada, así lo considera, por la ausencia de la madre en el hogar debido a su incorporación al mercado laboral:

A veces yo digo por la falta de que las mamás, se separan los papás, las mamás se meten a trabajar, ya no tienen cuidado, se descuidan y por eso es lo que a mí me ha dicho mi esposo cuando yo quería trabajar que tuve mi primer hijo, cuando tuve mi embarazo y luego trabajaba con la esposa

de un licenciado... Yo le dije voy a seguir trabajando y dice no, dice “no es que se meten a trabajar y descuidan a los hijos, y ya” (Comunicación personal, 24 de noviembre de 2015).

A partir del testimonio de Ana, podemos vislumbrar que se mantiene una mayor obligación de la madre sobre la crianza, que las hace, desde la visión de otras mujeres, responsables de la vida sexual de sus hijos. Además, al interior del hogar continúan relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, que determinan si estas pueden buscar un empleo. Aunque incorporarse al mercado laboral podría aumentar el nivel de ingresos de la familia, existe en algunas familias un rechazo a que las mujeres desatiendan las labores del hogar.

### Conclusiones

El trabajo de campo realizado a lo largo de esta investigación llevó a matizar los planteamientos originales acerca del papel que desempeñan las instituciones públicas en materia de sexualidad. Por ejemplo, se pudo observar que el tratamiento que estas dan a los diversos temas que conforman la salud reproductiva, es diferenciado. Las instituciones de salud pública en la entidad han privilegiado a ciertos aspectos de la salud reproductiva por encima de otros. Así, las mujeres en general afirmaron tener acceso a métodos anticonceptivos gratuitos y haber tenido atención médica durante el embarazo y el parto, que no presentó ninguna situación de riesgo. En este punto no existen mayores diferencias entre las mujeres que son usuarias de PROSPERA y las que no lo son, ya que existen otros programas, en particular el Seguro Popular, que proporciona servicios en materia de control natal, embarazo, parto y posparto.

Sin embargo, la experiencia es distinta cuando se refiere a la educación sexual que les permita a las mujeres tener una vida sexual más informada, y el acceso al aborto. La primera no ha sido garantizada en la aplicación de los programas, como es el caso de PROSPERA, y la segunda, aunque ninguna mujer afirmó haber tenido un aborto –ni espontáneo ni provocado– es el elemento de la salud reproductiva que más obstáculos enfrenta para su despenalización.

De manera que, en el caso de las instituciones analizadas, existe un reconocimiento sesgado y asimétrico de la salud reproductiva que privilegia el reconocimiento de aquellos derechos que no cuestionan el carácter tradicional de la sexualidad; es decir, que está enfocada a la reproducción y que se vive en parejas heterosexuales y permanentes: las campañas impulsadas por las instituciones de salud pública se enfocan en aquellas mujeres mayores de edad, con una pareja masculina estable. Pero una estrategia integral de educación sexual y la atención de emergencias relacionadas con el aborto, o la práctica de este en situaciones incluso legales como lo es cuando el embarazo es producto de una violación, son los aspectos que más retraso presentan tanto en el diseño como en la ejecución de políticas de salud reproductiva.

Respecto de la premisa de que la salud reproductiva de las mujeres en situación de pobreza era más vulnerable, se encontró en la experiencia de las mujeres con elementos que ayudan a sostenerla. Situaciones que han vivido las mujeres entrevistadas, como la violencia obstétrica, la violencia al interior del hogar, el abuso de sustancias por parte de sus parejas y las consecuencias del abandono con lo que aumentan sus responsabilidades, son problemas que se potencian en contextos de pobreza y que tienen un gran impacto en la salud reproductiva de las mujeres. Muchas de ellas debido a estas situaciones se enfrentaron a riesgos durante el embarazo y el parto, o tuvieron experiencias con métodos anticonceptivos que afectaron su salud. Ante las condiciones de dolor y de riesgo, la voz de las mujeres en situación de pobreza es ignorada tanto por los médicos y enfermeras, como sus propias parejas.

Por último, los hallazgos encontrados en el trabajo de campo llevaron a repensar una de las hipótesis iniciales de la investigación. Se trata del supuesto de que los valores conservadores presentes en las instituciones de gobierno de Guanajuato afectaban más a las mujeres en situación de pobreza, por estas tener un vínculo más estrecho con aquellas, debido a que son las principales usuarias de los servicios públicos de salud. Como ya mencionamos, las mujeres pudieron tener acceso a partir de estas instituciones públicas, a medios que les permitían tener una mejor salud reproductiva, como atención médica y métodos anticonceptivos. Pero

dicho acceso depende de qué tanto estos medios amenazan la visión conservadora de la reproducción. Por lo tanto, su salud reproductiva está más condicionada a las políticas en materia de sexualidad que los valores conservadores aprueben. El control material de la sexualidad se da en términos económicos y los servicios necesarios para que las mujeres tengan una salud reproductiva plena.

Sin embargo, aunque podemos sostener que existe este control material, no es así en el plano subjetivo. A pesar de los discursos y las prácticas de las instituciones estatales, que buscan mantener la autoridad que los valores morales de los gobiernos estatal y municipal tienen en el plano de la sexualidad las mujeres entrevistadas mostraron que dicho control y dicha dominación, recurriendo a Migdal (2011), no llega a determinar la visión que ellas tienen de la sexualidad. Mientras que en Guanajuato numerosos actores políticos obstaculizan el ejercicio de algunos derechos fundamentales, para las mujeres una mayor libertad en materia sexual es necesaria para tener una mejor calidad de vida. Sin embargo, ellas no están esperando a que tales libertades sean reconocidas por las instituciones para ejercerlas. El ejemplo más evidente se da en materia de educación sexual. Mientras que existe una importante oposición tanto de organizaciones conservadoras como de funcionarios estatales a la impartición de educación sexual en las escuelas, las mujeres entrevistadas apuestan por discutir abiertamente este tema con sus hijas e hijos debido a que, desde su experiencia, la falta de información que ellas enfrentaron afectó su calidad de vida. Se podría decir entonces que los cambios en materia de sexualidad, no surgen de arriba hacia abajo, sino que provienen de la historia de las mujeres y de la esperanza de que sus hijas e hijos tengan mejores condiciones que las que ellas tuvieron. Dos concepciones de vida se enfrentan en esta situación: mientras que la vida que buscan proteger los valores conservadores es la de aquellos que todavía no nacen, las mujeres buscan mejorar la vida de los hijos que ya tienen vida, no en términos de existir, sino de existir dignamente.

Cabe preguntarse: ¿existen derechos sexuales y reproductivos en Guanajuato? Lo observado durante la investigación nos lleva a cuestionar que estos existan más allá del tratado que comprometió al Estado



mexicano. Y es que la sexualidad y la reproducción son concebidas todavía por las mujeres que conocimos como una responsabilidad más que como un derecho. Tanto la anticoncepción como el cuidado de los hijos y la educación sexual se mantienen como tareas predominantemente femeninas. En este sentido los programas de transferencia de renta condicionada como PROSPERA, a pesar de que están diseñados a partir del enfoque de pobreza de capacidades que ve los recursos como medios para ejercer libertades, no contribuye a fomentar entre las mujeres un reconocimiento de la sexualidad como derecho y como libertad. Mientras que el control de la reproducción sea condición para mantener un recurso económico, ellas serán vistas por las acciones gubernamentales como medio y no como fin. Por el momento, las mujeres desde su cotidianidad buscan para ellas y para sus hijos e hijas una vida digna a partir de un mayor control sobre la propia sexualidad que, aunque no parte de una conciencia de esta como derecho, sí se encuentra en la base de los derechos sexuales y reproductivos.

#### Bibliografía

- Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado* (pp. 17-70). México: Fondo de Cultura Económica.
- Burke, E. (2003). *Reflexiones sobre la Revolución en Francia* (Prólogo y traducción por Carlos Mellizo). Madrid, España: Alianza.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL. (2014). Glosario. Medición de la pobreza. Recuperado el 7 de abril de 2017 de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- García Navarro, L. (2016). Sobre la utilidad del análisis histórico del conservadurismo. *Revista Piezas*, VII (22), 36-47.
- González-Garza, C., Rojas-Martínez, R., Hernández-Serrato, M. I. y Olaiz-Fernández, G. (2005). Perfil del comportamiento sexual en adolescentes mexicanos de 12 a 19 años de edad. Resultados de la ENSA 2000. *Salud Pública de México* (47), 209-218.
- Hevia de la Jara, F. (2009). Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral* (45), 43-70, mayo/agosto.

- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Minello, N. (1998). De las sexualidades. Un intento de mirada sociológica. En S. Lerner e I. Szasz (Coords.), *Sexualidades en México: algunas aproximaciones desde la perspectiva de las ciencias sociales*. México: El Colegio de México.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Ortiz Ortega, A. (2001). *Si los hombres se embarazaran, ¿el aborto sería legal?* México, D.F.: EDAMEX.
- Rossiter, C. (1986). *La teoría política del conservadurismo norteamericano*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ruiz Seisdedos, S. y Bonometti, P. (2009-2010). Las mujeres en América Latina: indicadores y datos. *Revista de Ciencias Sociales de Costa Rica* (126-127), 75-87.
- Salles, V. y Tuirán, R. (2001). El discurso de la salud reproductiva: ¿un nuevo dogma? En J. G. Figueroa y C. Stern (Coords.), *Sexualidad y salud reproductiva. Avances y retos para la investigación* (pp. 93-126). México: El Colegio de México.
- Secretaría de Desarrollo Social-Sedesol. (2015). Reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social. *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado el 5 de junio de 2017 de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015)
- Segura, T. (2016). Viven en la pobreza más de 78 mil capitalinos. *Periódico Correo*. Recuperado el 20 de agosto de 2016 de <http://periodicocorreo.com.mx/viven-en-la-pobreza-mas-de-78-mil-capitalinos/>.
- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Zemelman, H. (2009). *Uso crítico de la teoría*. México: Instituto Politécnico Nacional.

# Cadena de consecuencias del Programa Federal Pueblos Mágicos en el mercado de trabajo. El caso de Mazamitla, Jalisco

Perla J. Noriega<sup>1</sup>

## Introducción

Cuando el Programa Pueblos Mágicos (PPM), fue presentado en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 del Gobierno Federal (DOF, 2002), presidido por Vicente Fox Quesada, primer ejecutivo emanado del Partido Acción Nacional (PAN), Mazamitla, Jalisco contaba con una población total de, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de poco más de 11 000 habitantes. Desde 2005 Mazamitla se incluyó en el PPM y ha permanecido en él de forma continua.

Estudios turísticos hechos a Mazamitla a finales de la década de 1990, previo a la implementación del PPM, señalaron que el municipio necesitaba un impulso a su actividad turística, pero principalmente detectaron la importancia de un impulso a la industria de la transformación, así como a las artesanías y mejorar las vías de comunicación (Halil, Reyes, Herrera y Tabares, 1993).

La consolidación de Mazamitla como sitio turístico no fue inmediata, sino que se gestó principalmente como resultado del interés de los externos por visitarlo y de la organización de la inversión privada (González, 2004), quienes inclinados a favorecer sus intereses privados, invirtieron en la actividad que actualmente, de forma económica, sostiene el mayor número de actividades del pueblo.

---

<sup>1</sup> Actualmente imparte clases en la Licenciatura en Periodismo y Comunicación Social, en la Universidad Kino, en Hermosillo, Sonora.

La intención de este texto es exponer la influencia que el PPM, impulsado por el gobierno federal mexicano, a través de la Secretaría de Turismo (SECTUR), tuvo en el mercado de trabajo local de uno de los municipios en que se ejecuta: Mazamitla, Jalisco.

El PPM inició en 2001, se le anunció con el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 (DOF, 2002) como un proyecto que apoyaba a poblados con distintos atractivos y que necesitan asistencia para mantener su imagen urbana. Posteriormente, en el documento que concentraba su ejercicio, las Reglas de Operación (SECTUR, s/f), se reconoce en el PPM la intención de impulsar a los municipios que tengan rentabilidad turística, además de la *magia*<sup>2</sup> que deberá ser definida –y defendida– por autoridades locales y estatales que deseen incluir a sus comunidades en el mismo.

Aspectos que cuestionan el inicio de este programa han sido estudiados por Velázquez (2012, 2013), quien presentó una relación entre por qué cierto tipo de turismo es más promovido que otro o por qué el PPM podría tener una relación directa con que haya surgido precisamente en la primera administración panista en el nivel federal.

Otras aproximaciones al estudio del PPM han sido las de Méndez y Rodríguez (2013), quienes evaluaron el sentido de *la mexicanidad* presente en estos pueblos; Salas y Guillén (2013) realizan una exploración a cuestiones de imaginarios y sentido de lugar, tomando como referencia a los habitantes de estos sitios; otros, como Alvarado (2015) y Hernández (2009) se interesaron por aproximarse al tema desde una perspectiva del patrimonio de estos pueblos y cómo aunque este sea construido en la colectividad, no es ni apreciado ni aprovechado en esa dimensión.

El PPM ha sido estudiado desde diferentes perspectivas y este espacio no sería suficiente para abarcarlas ni analizarlas todas, lo cual tampoco es la intención. El objetivo de este artículo es exponer la influencia que el PPM ejerció en el mercado de trabajo local de uno de los pueblos en los que se ejecuta.

---

<sup>2</sup> El concepto de “magia” nunca es definido por el proyecto. Aunque se trata de un elemento central, no se le da una definición específica que pudiera funcionar como guía para entender mejor la heterogeneidad de los pueblos que se inscriben en él.

Hasta febrero de 2017 el PPM incluía en su lista a 111 pueblos, distribuidos en todas las entidades federativas, con excepción de la Ciudad de México. El PPM no ha sufrido modificaciones estructurales, salvo una en 2014 que se enfocó más en cambiar la presentación del mismo, pues en esencia prosiguió igual.

Para participar en el PPM se deben cumplir ciertos requisitos, como estar cerca de una comunidad consolidada que atrae turistas, contar con servicios básicos de seguridad y salud, entre otros; sin embargo, existen tres requisitos planteados en las Reglas de Operación (SECTUR, s/f) como no negociables: la creación de un Comité de Pueblos Mágicos (CPM), el compromiso de autoridades locales y estatales hacia el PPM y la reorganización del comercio ambulante de las zonas de gran afluencia turística. La *magia* se puede negociar.

Aunque afectar el mercado de trabajo no es uno de los objetivos directos del PPM, sí lo es que el turismo se convierta en una actividad sustentable y como forma de vida de las comunidades en las que se ejecute. Las opciones laborales remuneradas son una buena parte de ese proceso.

Los seis objetivos del PPM están distribuidos en: establecer una oferta turística; aprovechar las características de cada pueblo para generar productos turísticos o mejorar los que ya existen; que esos elementos únicos ayuden a generar un mayor gasto que beneficie a la comunidad local y a la creación o consolidación de los negocios turísticos; también está el que el turismo sea una herramienta de desarrollo sustentable y los habitantes de estos municipios lo vean como un negocio y forma de vida (SECTUR, s/f: 2).

A pesar de contar con seis objetivos específicos, las acciones encaminadas por el PPM se enfocan principalmente a la imagen pública de los pueblos, situación que se relaciona con la importancia que él mismo le otorga a la infraestructura y patrimonio material de las comunidades y la idea de *magia* que parece repetirse como patrón en las comunidades participantes, más allá de un reconocimiento a sus tradiciones y valor intangible.

Las acciones que el PPM ha emprendido en Mazamitla se han concentrado en su centro histórico, perteneciente al primer cuadro del muni-

cipio. Ahí, las obras han sido de remodelación a aceras, colocar cables subterráneos, unificar los colores de fachadas, edificar dos mercados (uno de artesanías y otro gastronómico), entre otros aspectos relativos a la imagen del pueblo.

Sin embargo, ciudadanos y empresarios resaltan que las acciones se limitan a cuestiones de imagen y no a ayudar que el municipio fortalezca su infraestructura general o mejorar las condiciones que ofrece para pobladores y visitantes, sino solo a que “se vea bonito”. Respecto de las capacitaciones que brinda el PPM, señalan que solo se extienden a pocos hoteles y restaurantes, ya que las convocatorias no son abiertas, sino exclusivas.

### **Mazamitla y su especialización en el turismo**

Al hacer una valoración del PPM en Mazamitla es complicado ver la relación que mantienen con sus objetivos, más allá de convertirlo en un pueblo con una imagen urbana determinada y concentración del comercio; si bien han existido capacitaciones a personal de servicios, estas se han restringido al grupo que se entera de ellas, pues un amplio sector manifestó que no tuvo conocimiento que existían estos ofrecimientos.

Entre las acciones hechas en Mazamitla en el nombre del PPM, la SECTUR en Jalisco enlista las siguientes:

- *I Etapa (2005)*. Peatonalización del primer cuadro y construcción de sanitarios; peatonalización de la calle Hidalgo y mejoramiento de la imagen urbana de la prolongación Galeana.
- *II Etapa (2006)*. Rehabilitación y ampliación de banquetas en la calle Galeana; instalación de mobiliario urbano, e iluminación en el templo principal.
- *III Etapa (2007)*. Ocultamiento de cableado aéreo y rehabilitación de calles del primer cuadro, así como rehabilitación e iluminación de portales.
- *IV Etapa (2008)*. Continuación del cableado oculto y la primera etapa de construcción del Centro Gastronómico Artesanal.

- *v Etapa (2009)*. Conclusión del Centro Gastronómico Artesanal y continuación del ocultamiento de cableado aéreo y de rehabilitación de fachadas y banquetas de primer cuadro.
- *VI Etapa (2010)*. Peatonalización de primer cuadro; la primera etapa de construcción del Centro Artesanal; nomenclatura, señalización y módulos de información turística.
- *VII Etapa (2011)*. Equipamiento de módulos de información con mapas interactivos, la conclusión del Centro Artesanal y continuación de rehabilitación de imagen urbana de calles del centro.
- *VIII Etapa (2012)*. Rehabilitación de imagen urbana de la Plaza principal y fachadas perimetrales.
- *IX Etapa (2013)*. Rehabilitación de imagen urbana de calle Galeana.
- *X Etapa (2014)*. Contempló la segunda etapa rehabilitación de fachadas y banquetas, así como la construcción de portales de calle Galeana (Jesús Josafat Tirado, comunicación personal).<sup>3</sup>

El trabajo de campo reveló que un sector de empresarios concentra una serie de reclamos que llegan al PPM mismo, como es la forma en que opera el CPM del municipio, pues aunque es la organización que debe fungir como enlace entre la población y la autoridad federal, la comunicación no llega a ser satisfactoria, incluso algunos la denominan como inexistente.

Ciudadanos que conocen la existencia del CPM, empleados y empresarios, se quejan de la selección de miembros de este grupo, quienes están limitados en su participación de ciudadanos independientes y concentra a personas no nativas del municipio, quienes tienen su residencia en otras ciudades y solo cuentan con un negocio en Mazamitla.

A decir de pobladores, este hecho solo contribuye a que exista una disparidad entre la necesidad del pueblo y lo que estos individuos pueden llegar a tomar como prioritario. Además, explican que el grupo que pertenece al CPM solo fomenta acciones que de alguna forma los benefi-

---

<sup>3</sup> Director de Evaluación y Operación de Proyectos de Inversión Pública de la Secretaría de Turismo de Jalisco.

cia como empresarios, y que las capacitaciones o decisiones sobre cómo invertir los recursos no son abiertas a la comunidad, sino que se gestionan de forma cerrada en este conjunto.

La cadena de efectos que se genera con la llegada de turistas al municipio escapa de los alcances de un proyecto que se planea en el nivel nacional y se deja a las autoridades municipales para su ejecución. No existe un plan de acción en el municipio que incluya cómo controlar la generación de cabañas, cómo ordenar sin perjudicar a su comercio ambulante, cómo verificar la calidad de los empleos que se crean en la industria turística y cómo medir la opinión de los ciudadanos que manifiestan sentir les han *robado* su municipio.

Cuando el municipio es la entidad encargada de hacer valer las reglas del PPM y el que tiene que lidiar con las consecuencias, queda corto en jurisdicción y capacidad, económica y de personal; por ejemplo, para verificar el correcto comportamiento de aspectos como la constante construcción de cabañas fuera de la regla, la distribución de espacios dedicados al estacionamiento, el control de visitantes en temporada alta o que los empleados del sector privado cuenten con las condiciones básicas de seguridad.

### **El turismo y el mercado de trabajo**

La actividad turística ha tenido una importante participación en la actividad económica de Mazamitla, y el sector ha generado empleos y ha llegado a concentrar más de la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada. En ese sentido, el ayuntamiento afirma que hasta 90% de su población depende económicamente, de forma directa o indirecta, de esta actividad.

Empero, la calidad de los empleos que se generaron luego del impulso al turismo con la implementación del PPM es lo que da origen a serios cuestionamientos. Mientras el turismo creció y el sector terciario abarcaba la mayoría de las personas ocupadas, las características laborales de estas no fueron las mejores. Tan no fueron las mejores que el desempeñarse como mesero en un restaurante formal del pueblo o vender elotes en una esquina el fin de semana como comerciante ambulante (e infor-



mal) al final no era tan distinto, solo con la diferencia de la apreciación pública de la actividad.

Ambos trabajarían sin contrato, sin seguridad médica, sin acceso a sindicato, con múltiples actividades y días y horas de trabajo inestables, la diferencia es que uno lo hacía bajo la venia de la autoridad (los formales) y los otros bajo permisos especiales o fuera de la ley y reglamentos (los informales).

Al ejecutar las reglas de operación que prohíben el comercio ambulante en las zonas de alta influencia turística, estos comerciantes sufrieron una trasgresión que no fue solo a una actividad laboral, sino a una forma de vida aprendida, en muchos de los casos, de generación en generación; algunos vieron la posibilidad de incluirse en el comercio como una oportunidad meramente laboral, pero otros encuentran en él un sentido de vida y pertenencia, así como la posibilidad de prestar un servicio noble al otro.

Respecto de los empleados y autoempleados en el sector servicio, ya sea en hoteles, restaurantes o en mercados municipales, su perspectiva sobre su realidad es positiva. Ellos no relacionan la similitud de sus condiciones laborales con las del sector informal, hacen una diferencia clara y en ocasiones desprestigian a los informales por sentir que son una amenaza para pertenecer en el PPM, pero no asimilan en que sus ganancias y condiciones laborales son prácticamente las mismas y que la única diferencia es la razón social en la que trabajan.

Así mismo, estos empleados consideran que aunque sea poco lo que ganan, es una situación mejor a la de años pasados, incluso agradecen la diversificación que el turismo ha significado en materia de empleos, pero los elementos de sus trabajos en la mayoría de las ocasiones no conforma ni siquiera el “paquete básico” de prestaciones legales.

Quizá se podría discutir que las personas hablan de mejores condiciones de empleo, de más puestos de trabajo y que ello debería ser suficiente para colocar una victoria al PPM, pero lo cierto es que entre los objetivos del programa se encontraban puntos muy específicos y uno de ellos fue que: “las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficie del turismo como actividad

redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida” (SECTUR, s/f: 2).

Así, la actividad, según lo proyectado por el gobierno federal, debía ser una opción de trabajo y forma de vida, lo que solo se puede interpretar como trabajo y forma de vida legal, con los cumplimientos básicos según la ley estipula y no la continuidad de prácticas que no benefician al ciudadano residente y que no garantizan una ejecución del trabajo ni la posibilidad de un retiro laboral digno.

Para comprender de mejor manera la situación de Mazamitla y la que podría ocurrir en otros municipios inscritos en el PPM, es necesario exponer la relación que existe entre la actividad turística y el mercado de trabajo de las regiones en que se desarrolla.

Para la corriente institucionalista el mercado de trabajo debe diferenciarse de cualquier mercado de productos; los institucionalistas establecen que las normas del funcionamiento de este tipo de mercado son alcanzadas por las relaciones que existen entre Estado, empresarios y sindicatos (Martínez, 2015); a ello hay que sumar las ideas de Piore (1983), quien explica la dualidad en los mercados de trabajo, consistente en una división respecto de las condiciones que se ejecutan en un mismo mercado de trabajo.

Esta teoría de la dualidad de los mercados de trabajo de Piore (1983) los divide en sector primario y secundario: el primero, con las mejores condiciones laborales (buenos sueldos y prestaciones), mientras que el segundo, las características con las contrarias (bajos salarios y nulas o pocas prestaciones); incluso entre ellos mismos existe una dualidad, pues identificó en el sector primario los niveles superior e inferior.

La situación documentada sobre las características del empleo generado en el sector turismo coincide con estas líneas teóricas. En el caso específico de Mazamitla, Jalisco, este fenómeno es recurrente en el sector comercio y servicios. Las ideas de mercado de trabajo dual, dividido entre formal e informal, son visibles en teoría, pero en la práctica son endebles.

Fueron Pozos y Morales (2005), quienes en un acercamiento a diferentes regiones de Jalisco plantearon que esta dualidad mantiene una línea que en ocasiones es trasgredida por la realidad, en la que empleos

formales manifiestan condiciones de informalidad, como lo que se registra en este artículo. Aunque Mazamitla no fue incluida en la investigación de estos autores, la evidencia obtenida en campo coloca al municipio dentro de esos hallazgos.

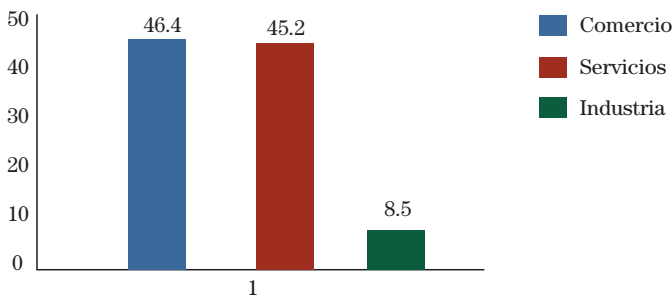
Ahí se afrontan dos realidades muy similares, aunque diferenciadas por una línea nominal: la frontera que separa el empleo formal e informal en Mazamitla es más de forma que de fondo. Las condiciones de los empleados formales e informales son prácticamente las mismas, solo que unos tienen el reconocimiento social de hacer un trabajo dentro de la norma legal.

Para este artículo se incluyen en los empleados formales a quienes trabajan en el sector servicio y comercio en unidades económicas registradas en los canales oficiales como: restaurantes, hoteles y mercados; en el ambiente informal se consideraron a autoempleados en comercio ambulante y semifijos.

La presencia y concentración estadística de Mazamitla en el sector turismo es muy clara. En 2015, el Instituto de Información Estadística y Geografía (IIEG) de Jalisco informó que en el municipio, de las 632 Unidades Económicas (UEEE) existentes, 46.4% pertenecían al sector comercio, 45.2% a servicios y 8.5% a la industria (Figura 1).

Figura 1

Unidades Económicas en Mazamitla por sector, 2015



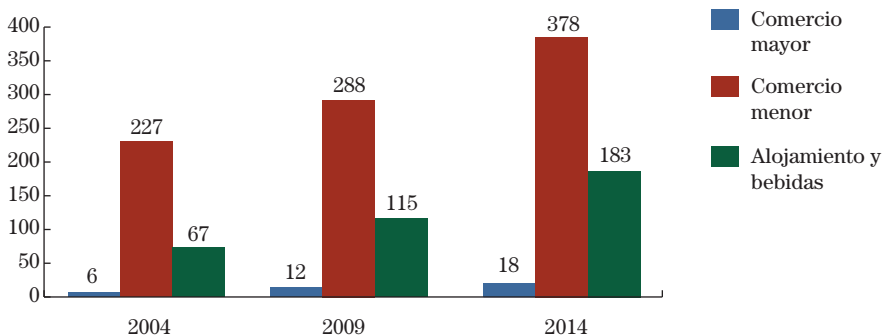
Fuente: IIEG (2015).

Este hecho coloca a la economía local de Mazamitla con una fuerte inclinación hacia la terciarización. Los censos económicos del INEGI, señalan que de las UUEE en Mazamitla de 2004 a 2014, más de 70% están en los sectores de comercio al por mayor, por menor y servicios de alojamiento y preparación de alimentos y bebidas.

En la Figura 2 se observa cómo estos tres rubros mantuvieron un crecimiento constante en esos 10 años: el comercio al por mayor se triplicó; comercio al por menor creció casi tres cuartos en ese periodo, y alojamiento, alimentos y bebidas incrementó poco más 2.7 veces.

Figura 2

Unidades Económicas por actividad en Mazamitla de 2004-2014



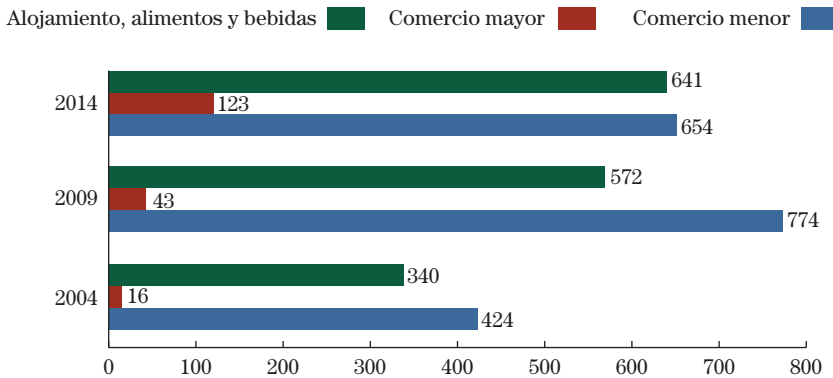
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2004, 2009, 2014) a través de la plataforma SAIC.

Esas actividades en las que se dividen las UUEE fueron de interés en esta investigación, pues en ellas se concentra buena parte de las áreas que están enfocadas a prestar servicios ligados con la industria turística.

El sector terciario de la economía tiene una tendencia hacia la informalidad laboral, también hacia condiciones poco favorables en sus empleos. En el caso de lo encontrado en Mazamitla, varias de esas situaciones fueron documentadas, entre ellas, la baja relación que existe entre personal ocupado y personal remunerado.

Figura 3

Personal ocupado por sector en 2004-2014 (individuos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2004, 2009, 2014) a través de la plataforma SAIC.

La ocupación de personal es proporcional a la consolidación de UUEE en el municipio, en estos tres tiempos de comparación se puede observar cómo el sector de servicios de alojamiento, alimentos y bebidas casi duplica su concentración en 10 años; el comercio al por menor también tiene un avance significativo, mientras que comercio al por mayor, porcentualmente, tiene el crecimiento más alto, al pasar de 16 a 123 individuos.

Sin embargo, mientras el comercio al por menor es una de las áreas que concentra a mayor personal ocupado en Mazamitla, en 2014 solo 21% de quienes se desenvolvían ahí eran remunerados; es decir, de 654 personas, solo 138 recibían ingresos económicos por sus labores. La situación del comercio al por mayor, que es el área que en números concentra a menos individuos, solo 11% de ellos recibía paga por sus servicios. El caso del servicio de alojamiento, preparación de alimentos y bebidas, es el que concentra un número mayor de personas remuneradas, pero en 2014 estaba en 45%; es decir, ni la mitad de quienes ahí se empleaban.

Si se analiza el comportamiento de las remuneraciones en ese periodo de 10 años (2004-2014) se detectará que han existido variaciones

porcentuales respecto del número de personal remunerado y el total ocupado, pero nunca más allá de 69% en 2004 (en el sector de alojamiento, preparación de alimentos y bebidas); en el caso del comercio al por mayor su máximo se presentó en 2009, con 53%; en tanto que el comercio al por menor es el que mantiene índices más bajos de los tres, pues en 2004 presentó su mayor número de personal remunerado y fue solo de 29%.

### **El mercado de trabajo (in)formal en Mazamitla**

Independientemente de si los empleados o autoempleados se encuentran incluidos en el mercado de trabajo formal o informal del municipio, las condiciones laborales que mantienen son compartidas, pues fuera de mostrar una aceptación hacia quienes lo hacen en empresas o negocios establecidos ante las autoridades (formales), las características de su consolidación son similares.

Estos dos grupos comparten elementos en sus condiciones de trabajo, algunos identificados fueron los siguientes:

1. Horarios de trabajo variables y no plenamente definidos.
2. Flexibilidad en días laborables.
3. No existe un contrato (en el caso de los ambulantes son autoempleados).
4. Ingresos económicos insuficientes.
5. No pertenecen a algún sindicato.
6. Sin servicios de salud (a excepción de limitados casos en los empleados formales).
7. No tienen acceso a todas las prestaciones.
8. Multifuncionalidad en las actividades laborales.
9. Baja preparación educativa.
10. Pocas o nulas posibilidades de crecimiento laboral.

Las características documentadas colocan al mercado de trabajo de Mazamitla como uno dual por la forma en que se accede a realizar las actividades dentro de él: mientras un grupo puede convenir un trabajo

legal, el otro se encuentra fuera de las regulaciones hacendarias y de prestaciones sociales; un sector de los comerciantes ha sido beneficiado por la construcción de dos mercados municipales, mientras que otro ha sido relegado a espacios poco favorables para ejercer su ocupación (de forma reglamentaria por el PPM).

Aunque el PPM no llegó a generar o crear empleos informales directamente, en Mazamitla, y probablemente en ninguno de los municipios que participan en él, sí profundizó las diferencias preexistentes entre estos grupos al imponer un reglamento –las Reglas de Operación– (SECTUR, s/f) que coloca a unos como promotores de la cultura local y receptores de beneficios y a otros como una amenaza para acceder a los recursos del PPM, a través de la pertenencia a este.

La propensión que la terciarización económica lleva hacia la informalidad dificulta la vida personal de quienes se desempeñan en esos sectores, derivado de los escollos propios de la situación legal de su empleo. Mientras que por un lado se pueden discutir las ventajas de tener un trabajo, debajo de ellas se esconde un intercambio de largas horas laborales por un salario bajo, pero también (de forma mayoritaria en los ambulantes) el realizar una actividad económica que no solo los limita en sus ingresos, sino que además no los hace acreedores del respeto social de los cohabitantes de sus comunidades.

La anterior afirmación fue anécdota constante entre vendedores ambulantes de Mazamitla, quienes narraron cómo otros comerciantes fijos o semifijos, se llegaron a referir a su persona como “basura” con la intención de menospreciar su actividad y quererlos hacer sentir responsable de una posible desvinculación del PPM con el municipio, pues la regulación de vendedores ambulantes se encuentra como uno de los tres requisitos no negociables para permanecer en el PPM.

“Helena”<sup>4</sup> es uno de los testimonios. Resaltó que además de cuestiones de acceso económico y laboral, ha sufrido discriminación:

---

<sup>4</sup> Los nombres de los entrevistados fueron cambiados para defender su anonimato, y solo se corresponden con su género.

lo que es todo el centro de la gente que es dueña de ahí, no somos bien vistos por la gente, creen que somos de lo peor en comercio, pero todos estamos trabajando, todos estamos pasando por necesidades, no estamos robando, entonces, *este*, no sé, ellos nos ven como basura, porque nos lo gritaron, nos lo dijeron... siendo de que todos nos servimos de todo, no somos únicos en la vida, todos necesitamos de todos (Comunicación personal).

Otros, como “Matías” dice sentir que ellos como comerciantes son un estorbo, uno que se genera al no tener los ingresos económicos para tener un sitio fijo: “hay gente más, que con más dinero, que está más acomodada, que tiene sus restaurantes que tienen todo, ¿por qué uno de más jodido les estorba?” (Comunicación personal).

### Conclusiones

Por sus características, el turismo se ha insertado en un proceso económico de terciarización, el cual, queda claro, no es producto de él pero sí se aprovecha de las propias características del fenómeno.

Así como la actividad turística no creó las condiciones propias del sector terciario, el PPM no llegó a construir las condiciones de informalidad y desigualdades laborales en Mazamitla; no obstante ello, sí ha contribuido a generar una cadena de consecuencias poco favorables, y aún menos deseadas como secuelas de una política pública.

La proyección y promoción que el PPM realiza en los municipios beneficiarios del mismo ha ayudado a su consolidación como centros turísticos, y en efecto en Mazamitla ha generado la llegada de un mayor número de turistas (de 118 000 en 2005 a 145 000 en 2013), lo que a su vez contribuyó a un incremento de necesidades para atender a esas personas, como lo son hoteles, restaurantes, bares, entretenimiento y demás.

Sin embargo, esa expansión de las opciones laborales en el mercado de trabajo local no llegaron acompañadas de las prestaciones básicas o legales necesarias, sino que se gestaron bajo un régimen de pagos reducidos, falta de contratos o acceso a seguridad social, así como con horarios no definidos y multifacéticas actividades.



Si bien el PPM no es el único factor que propició estas circunstancias, tampoco proyectó la cadena de consecuencias al momento de promover una llegada masiva de turistas a una comunidad rural. Se concentró solamente en difundir la invitación, preocuparse por la imagen pública en el primer cuadro y en capacitar a un reducido sector de prestadores de servicios, pero no en proveer respuesta a problemas que se derivarían de sus acciones.

En este sentido el aumento de turistas en un municipio pequeño como Mazamitla significó problemas que en más de 10 años de ejecución del PPM no han sido atendidos, o no con efectividad, como la falta de espacios de estacionamientos, lo que afecta a locales y visitantes; la saturación de personas durante las fiestas tradicionales del pueblo, que ocasiona que los nativos prefieran no asistir a sus propias celebraciones; contaminación auditiva producida por los automóviles de visitantes y uso constante de cuatrimotos en zonas habitacionales y públicas.

Se ha observado así mismo el debilitamiento de la participación ciudadana local, tanto en materia de desarrollo de nuevas unidades económicas, como con información hacia la comunidad, pues todos los sujetos con quienes se entabló conversación dijeron desconocer cuáles obras se planean por el PPM y manifestaron que nunca se les tomaba en cuenta antes de decidir en qué invertir, incluso que no se les solicitó su opinión para que el municipio postulara para ser beneficiario del mismo.

Respecto de las reglas del PPM, son impuestas desde la autoridad federal y su incumplimiento podría llevar a su salida, lo que los ayuntamientos identifican como una pérdida de recursos, por lo que se ven obligados a buscar que estas se efectúen. Sin embargo, el acatar las reglas no se ha acompañado de un plan de contingencia para su adecuada aplicación y las autoridades locales deben lidiar con sus resultados, como en este caso fue la remoción de comerciantes ambulantes, la prohibición de cierto tipo de letreros en los comercios o mantener los colores típicos del municipio.

El turismo como actividad y el PPM que ciertamente ha contribuido a su ampliación quizás sí haya logrado consolidar a Mazamitla como una región turística, con mayor afluencia de visitantes y con una derrama

económica mayor a años anteriores al PPM. Pero por otro lado las consecuencias de ese proceso no han sido atendidas; el mayor número de visitantes provocó un incremento en sitios de alojamiento (hoteles y cabañas) y servicios (restaurantes, bares, promoción de actividades recreativas y de ocio); la creación de estos sitios de atención al turista, a su vez, contribuyó a la creación de nuevos puestos de empleo, los cuales no resultaron con las óptimas condiciones, ya que lo que ofrecen se encuentra limitado en derechos y prestaciones sociales básicas.

La relación directa y consecencial entre una acción del gobierno federal y el incremento de puestos de trabajo de baja calidad, habla así de una falta de planeación más allá de objetivos básicos del mismo, sin mayor atención a las secuelas negativas que podría provocar.

### Bibliografía

- Alvarado, C. (2015). Conservación del patrimonio cultural en el Pueblo Mágico de Tepoztlán, Morelos (2001-2012). *Territorios* (32), 15-33. Universidad del Rosario, Colombia.
- Diario Oficial de la Federación-DOF*. (2002). Programa Nacional de Turismo 2001-2006. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado del 15 de mayo de 2017 de [dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002)
- Ettinger, C. (2013). Los orígenes de la magia. Los poblados tradicionales en el imaginario estadounidense de principios del siglo XX. *Topofilia*, IV (3), 1-19, octubre. México: Colegio de Sonora.
- González, E. (2004). *Mazamitla contemporáneo*. México: Editorial Emprendedores Mexicanos.
- Halil, M., Reyes, C., Herrera, Y. y Tabares, A. (1993). Lineamientos generales para el desarrollo turístico en Mazamitla. Tesis no publicada. Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas. Guadalajara, México.
- Hernández, J. (2009). Tequila: centro mágico, pueblo tradicional. ¿Patrimonialización o privatización? *Andamios. Revista de Investigación Social*, 6 (12), 41-67, diciembre. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Instituto de Información, Estadística y Geografía-IEEG. (2015). Diagnóstico Municipal. Mazamitla. Octubre. México: Autor.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2004). Censo Económico 2004. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2009). Censo Económico 2009. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2010). Censo de Población 2010. México: Autor. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2014). Censo Económico 2014. México: Autor.
- Martínez, O. (2015). Los efectos del salario mínimo en el mercado de trabajo en México. Una visión desde la teoría institucional. En O. Maza, J. J. Morales, G. Rodríguez y J. Rubio (Coords.), *El trabajo que México necesita*. México: Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo.
- Méndez, E. y Rodríguez, S. (2013). Definiendo “lo mexicano”. Una clave: persistencias del modelo urbano colonial en los “pueblos mágicos”. *Diálogos Latinoamericanos* (21), 46-67, diciembre.
- Piore, M. (1983). Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo. En L. Toharia (Comp.), *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. España: Alianza Editorial.
- Pozos, F. y Morales, J. (2005). Mercados de trabajo y exclusión social: los mercados regionales de Jalisco. En C. Barba y F. Pozos (Coords.), *¿Una sociedad con oportunidades? Empleo y bienestar social en regiones de Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara.
- Salas, I. y Guillén, M. (2013). Pueblos Mágicos: estudio de la identidad cultural e imaginarios sociales de los habitantes de El Fuerte, Sinaloa y Álamos, Sonora. Reflexión conceptual para un objeto de estudio. *Topofilia*, IV (3), 1-13. México: Colegio de Sonora.
- Secretaría de Turismo-SECTUR. (s/f). Pueblos Mágicos. Reglas de Operación. Recuperado el 15 de mayo de [transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%20Programa%20Pueblos%20M%C3%A1gicos.pdf](http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%20Programa%20Pueblos%20M%C3%A1gicos.pdf)
- Velázquez, M. (2012). Los imaginarios del desarrollo turístico: el programa Pueblos Mágicos en ciudades y comunidades pequeñas de México. *Topofilia*, III (2), 1-23, diciembre. México: Colegio de Sonora.

Velázquez, M. (2013). La formulación de las políticas públicas de turismo en México. El caso del programa federal “Pueblos Mágicos” 2001-2012”. *Diálogos Latinoamericanos*, 21, 89-110.

# Protestas estudiantiles en el Chile de hoy: expresiones y copartícipes

José Darío Pereira Benítez

## Introducción

De exigir transporte escolar gratuito a pugnar por la redacción de una nueva constitución; de externar demandas en torno a los alimentos escolares a sentar los cimientos de una educación pública y gratuita. Desde inicios del siglo XXI surgió en Chile un movimiento social conformado por estudiantes que comenzó a cambiar la relación entre los sectores sociales afectados de diversa forma por el sistema neoliberal y algunas políticas públicas implementadas durante la dictadura de Augusto Pinochet.

Desde su aparición en el escenario político y social, el movimiento estudiantil chileno alcanzó relevancia por la forma en que tomó las calles y expresó sus demandas, pero sobre todo, por cómo con el paso de los años encontró puntos de confluencia y articulación con otros grupos en resistencia. El presente artículo tiene como objetivo comenzar a dilucidar sobre los mecanismos por los que surgieron esas articulaciones, abordadas desde una perspectiva teórica enmarcada en los estudios estéticos.

Aunque los estudiantes han encontrado puntos en común con diversos grupos y sectores sociales, aquí se analizarán específicamente las conexiones que se han establecido entre el movimiento y los siguientes grupos debido a que durante las entrevistas hechas para la realización de este trabajo, se externaron estas como algunas de las más consolidadas:

- Grupos feministas.
- Grupos LGBT.<sup>1</sup>
- Profesores movilizados.
- Trabajadores organizados.

Para dar cuenta de los motivos de la articulación se utilizará una metodología que tiene como base el trabajo de Katya Mandoki que aborda a las matrices<sup>2</sup> como generadoras de identidades sociales.

A grandes rasgos, se encontrará en este texto el postulado de que el movimiento estudiantil ha fungido como una matriz de sentido dentro de la cual se han generado vínculos con otros sectores en resistencia, convirtiéndose en eje de una articulación a través de la cual diversos grupos trabajan por construir nuevas realidades en las que se concrete el desplazamiento de los paradigmas que, a pesar del paso del tiempo, siguen atravesando de una u otra manera su vida cotidiana.

### **Factores propiciadores de articulación entre los estudiantes y otros grupos en resistencia**

Si tratamos de realizar un retrato del Chile contemporáneo, se puede concluir a grandes rasgos que existen algunos aspectos paradójicos en lo que a su situación sociopolítica se refiere. Por ejemplo, si bien es cierto que desde la última década del siglo XX la elección de representantes se ha realizado a través de un sistema de votación popular (con una estruc-

---

<sup>1</sup> Por cuestiones prácticas se utilizará el acrónimo LGBT sin menoscabo de otras identidades sexuales o de género.

<sup>2</sup> Las matrices son entendidas como “Organizaciones vivas constituidas colectiva e intersubjetivamente que pueden proyectarse y traslaparse parcial (por ejemplo, la matriz Estado con la militar o jurídica) o totalmente (totalitarismo). En tanto organizaciones autopoieticas[19], una de las condiciones de posibilidad de las matrices es el prendamiento que permite la adherencia intersubjetiva y por ende, el compartir la particularidad retórico-dramática de cada una entre los sujetos que participan en ellas” (Mandoki, 2006b: 76). Más adelante se explica la función metodológica de este concepto.

tura electoral que apunta a la democracia), las acciones impulsadas por los gobiernos, sin importar el punto del espectro ideológico político en el que se encuentran, no han logrado concretar una ruptura con las políticas públicas que se aplicaron a diversos campos sociales durante la dictadura.

A algunas de las características estructurales de sectores como el educativo o el laboral, se pueden sumar cuestiones como la inexistencia de un sistema de salud pública universal, el manejo privado de los fondos de pensiones, la privatización de servicios como el agua o la electricidad o la gestión por parte de compañías extranjeras de recursos naturales como el cobre, entre otras.

Es decir, si bien durante el periodo postdictatorial han existido importantes cambios en lo referente al sistema político, los paradigmas que se desprenden del modelo económico impuesto durante el periodo autoritario aún se proyectan sobre las relaciones sociales cotidianas de la actualidad. La dictadura pues, en este sentido, no se ha ido del todo, o quizá podríamos decir, con menor dramatismo, que la transición no se ha concluido.

Con este contexto como punto de arranque, se intentará dilucidar, a partir de la recuperación de elementos teóricos y su entreteteje con las experiencias relatadas por algunos de los sujetos movilizados, sobre los procesos y mecanismos de articulación entre diversos grupos en resistencia a partir de tres postulados:

1. El movimiento estudiantil, gracias a su larga presencia en el escenario público chileno se ha convertido en el catalizador por excelencia de la transformación social, erigiéndose como un movimiento de amplio alcance.
2. Los paradigmas remanentes del periodo dictatorial se proyectan sobre la cotidianidad de las personas en los distintos espacios en los que se desenvuelven, generando procesos de identificación mutua que, en algunos casos, los llevan a compartir experiencias de resistencia.
3. A través de formas novedosas de movilización, que representan un despliegue particular de elementos y estrategias estéticos, los estudiantes chilenos han contribuido a la adhesión de nuevos aliados.

Respecto del primer inciso a reserva de una cronología más detallada, podemos afirmar que la movilización estudiantil alcanzó su mayor proyección durante el año 2011, pero esto hubiera sido imposible sin antecedentes como la revolución *pingüina* suscitada en 2006 y algunas otras manifestaciones que se presentaron desde inicios de la década, como el denominado *mochilazo*.

La larga permanencia en el escenario sociopolítico del movimiento supone una natural evolución del mismo, lo que ha quedado en evidencia mediante la transformación de las demandas expresadas por sus participantes hasta llegar a exigencias de mayor calado, como la modificación de las estructuras en que se sustenta la institucionalidad chilena y que mantienen la vigencia del modelo económico neoliberal. Por mencionar un ejemplo: las peticiones de convocar a una nueva Asamblea Constituyente.

Al parecer, existe cierto consenso entre los estudiantes movilizados respecto de que, en vista del alcance de este objetivo más general –que va de la mano con la consecución de una educación pública, gratuita, no sexista y no discriminatoria–, las victorias que se consigan no podrán ser impulsadas únicamente por ellos, sino por un frente amplio que integre a grupos que enarbolan demandas sociales de otro tipo.

Esta situación ha llevado a que cada vez con mayor frecuencia se den situaciones como vocerías estudiantiles emitiendo posicionamientos de respaldo a grupos que defienden demandas propias o, en sentido opuesto, a estas colectividades apoyando públicamente a los estudiantes.

Sin embargo, uno de los puntos dignos de resaltar es cómo estos puentes se tienden cada vez con mayor naturalidad y en periodos de tiempo más cortos. Veamos un caso:

Desde febrero de 2016, la isla de Chiloé se enfrentó a una crisis medioambiental que afectó severamente la actividad productiva de muchos de los habitantes del lugar, caracterizado por una fuerte identidad regional y que encuentra en el turismo y la pesca artesanal sus principales fuentes de ingreso.

Debido a la presencia de marea roja, un fenómeno que se caracteriza por la presencia de algas tóxicas en el mar, se aplicó un veto a la explotación de la fauna marina.



Los habitantes exigieron, entre varios otros puntos, que se investigara una posible responsabilidad de la industria salmonera (dominada por corporaciones transnacionales) en la generación de la crisis a causa del vertimiento de desechos al mar.

Durante el breve periodo de 12 días que transcurrió entre el surgimiento de las protestas y el apaciguamiento de algunas de ellas gracias a la consecución de algunos acuerdos entre los afectados y el gobierno –no todas las comunas bajaron las–, se produjeron múltiples referencias cruzadas de apoyo entre estudiantes y chilotes. Estudiantes secundarios de Santiago se manifestaron frente a compañías salmoneras (Ahora noticias, 2016), se registraron movilizaciones conjuntas (Correa y Figueroa, 2016), voceros de federaciones estudiantiles se trasladaron a la isla para entrar en contacto con los lugareños (Quevedo Maulén, 2016) e integrantes de la asamblea de chilotes se pronunciaron respecto de los problemas del sistema educativo y las afectaciones que genera en la población local (Borcosky, 2016).

Los procesos de articulación entre grupos que a primera vista pueden no compartir objetivos comunes (pescadores, trabajadores, feministas, activistas de diversidad sexual, estudiantes o profesores), pueden ser explicados por el hecho de que los individuos que conforman los diversos grupos en resistencia se encuentran simplemente expuestos a un mundo en el que por su composición social, se manifiestan diversos fenómenos que los afectan de forma directa (los pescadores y los problemas ambientales, las feministas y la opresión patriarcal, los grupos LGBT y la discriminación, los estudiantes y profesores y la mercantilización de su labor).

Esta exposición cotidiana la denominaremos *estesis*, siguiendo los postulados de la Teoría Prosaica, de Katya Mandoki (2006a, 2006b).

Los constantes intercambios que esta exposición implica, y su identificación o repulsión con otros sujetos y sus experiencias, derivan en la generación de conexiones que, en algunos casos, pueden llevar a los sujetos a emprender estrategias comunes con fines determinados.

Desde el enfoque teórico propuesto, el intercambio estético se comprende como aquellos

procesos de sustitución o conversión, equivalencia y continuidad en las relaciones que el sujeto establece consigo mismo, con los otros y con su entorno a través de enunciados que ponen en juego identidades individuales y grupales en término de su valorización (Mandoki, 2006b: 19).

Es decir, en nuestra cotidianeidad nos encontramos en un permanente proceso de valoración de los estímulos que nos rodean. Así, podemos o no relacionarnos con sujetos e insertarnos en determinadas matrices sociales en función de elementos como la sensibilidad, la capacidad afectiva o la fascinación.

Citando de nueva cuenta a Mandoki (2006b): “Nos pasamos la vida buscando compartir realidades y en esta búsqueda nos insertamos en las diversas matrices y submatrices” (p. 75).

Así como con los pescadores y los estudiantes, las múltiples relaciones sociales que los seres humanos establecemos a lo largo de nuestra vida nos hacen ser parte de un gran número de grupos, de identidades, de matrices, de instituciones. Algunas por elección, otras por el contexto histórico y social en el que nos tocó nacer, vivimos o nos desarrollamos.

La permanencia en estas matrices, y su continuo traslape y transición del sujeto entre unas y otras, emerge como la clave para que durante los intercambios estéticos se generen procesos de identificación que inciten a los sujetos a relacionarse, generando así la articulación.

Por ejemplo: una mujer puede ser trabajadora, además de anarquista; un pescador de Chiloé puede verse a la vez afectado por los daños medioambientales de las transnacionales como por la ausencia de una universidad estatal en la zona; un hombre puede estar afiliado al Colegio de Profesores sin dejar de ser homosexual; una joven puede ser estudiante de secundaria a la par que feminista o una joven que ingresa a la universidad puede hacerlo sin dejar de ser mapuche y lesbiana.

La vinculación es posible e incentivada por la diversidad de características del ser humano en particular, de sus múltiples identidades, sin que esto signifique encerrarse en una matriz identitaria, sino, por el contrario, encontrarse y generar relaciones sociales con otros indi-

viduos con quienes comparte una identificación. Como nos recuerda Mandoki (2006a):

Las matrices tienen un carácter finito en sus tiempos y espacios, ello abre la posibilidad de que el sujeto transite entre ellas en su cotidianidad. A partir de la amplia gama de estímulos a los que se ve expuesto y en directa relación con las matrices en las que se ve inmerso, el individuo constituye su subjetividad [...] La subjetividad se convierte en una co-subjetividad, pues las experiencias únicas que conforman al sujeto a través de diferentes matrices y paradigmas conforman a otros sujetos. (p. 121).

Sin embargo, en principio es necesario justificar que se hable del movimiento estudiantil como uno homogéneo cuando en realidad no lo es, y no puede serlo. Porque por ejemplo, en este trabajo se habla acerca de la articulación de los estudiantes con grupos feministas pero, ¿se puede dudar de la existencia de estudiantes con ideas o prácticas machistas al interior de un conjunto de cientos de miles de personas?, ¿o de la de algunos miembros homofóbicos aunque otros individuos se articulen y formen parte de grupos favorables a los derechos de la población no heterosexual?

Para explicar esto desde la perspectiva teórica utilizada podría resultar conveniente el establecer una diferenciación entre los símbolos culturales en torno a los cuales se aglutinan las identidades particulares (la necesidad de una liberación por parte de feministas y grupos LGBT, por ejemplo, o la búsqueda de una democratización de la educación por parte de profesores y estudiantes).

Cada uno de estos símbolos puede fungir como elementos de fascinación de conjuntos diversos de personas. De ahí se propone distinguir dos funciones particulares de cada uno de los símbolos en torno a los que se aglutinan las personas que dan vida a las matrices.

- *Función aglutinadora del símbolo.* Es cuando el símbolo funge como núcleo fundamental de un conjunto general de personas que, a su vez, se aglutinan alrededor de submatrices con símbolos más

parciales, por lo que los integrantes en torno a la matriz aglutinadora pueden o no compartir características entre sí.

- *Función integradora del símbolo.* Se constituye como centro de un símbolo más parcial o particular que funge como eje del prendimiento de un subconjunto de personas pertenecientes a una misma matriz. Juega también un papel conectivo con grupos que no pertenecen a la matriz aglutinadora en función, pero que se congregan en torno al mismo símbolo que dentro de una matriz aglutinadora distinta.

Por ejemplo, se puede observar en grupos religiosos. Si bien nadie puede decir que todos los católicos, protestantes o budistas son iguales –pueden ser diferentes en género, clase social, ideas políticas, o gustos musicales, además de la evidente diferencia de concepciones teológicas– comparten un símbolo aglutinador, que puede ser la creencia en un creador divino.

En el caso del movimiento estudiantil chileno se puede identificar a la educación de mercado como el fenómeno que detona la generación de un símbolo en torno al cual se congregan una diversidad de estudiantes con una demanda particular, mientras que existen múltiples símbolos integrados a este, que generan muy diversos grupos al interior del conjunto. Algunos de estos pueden ser, por ejemplo, los estudiantes militantes del Partido Comunista (PC), que se podrían contraponer con los integrantes de colectivos autonomistas. Estos integrantes en particular, funcionan como nodos de conexión entre matrices distintas. Así, se puede hablar a la vez de una articulación estudiantil con el PC o con grupos que no ven la vía electoral como un camino a seguir.

Es decir, en el caso de los estudiantes chilenos, la afectación en su vida cotidiana causada por un modelo estructural que favorece al capital se convierte en un símbolo aglutinador. La experiencia personal da paso a la experiencia socializada, colectiva.

Se postula entonces que las relaciones entre sujetos –y sus potenciales acciones conjuntas– se producen tanto por empatía generada por la experiencia socializada –al descubrir que en los espacios en los que las personas viven sus vidas se comparten fenómenos que les afectan– o por

intercambios comunicativos –y de otras índoles– en los que se logra sensibilizar a otro no familiarizado con determinado fenómeno. Por ejemplo, el acoso sexual puede presentarse tanto en una universidad como en una fábrica o en el transporte público; lo mismo para otros fenómenos como la discriminación. El hecho de que alguien que no los sufra pueda tomar conciencia de ellos puede darse a través de atestiguar la experiencia de los otros (y reaccionar a ese intercambio estético) o a través de la socialización de la experiencia expresada por quien lo sufre.

Aunque se postula la natural predisposición para la articulación entre individuos que comparten símbolos, este proceso no siempre es fácil ni se da en un camino despejado, pues los contextos sociohistóricos en los que se ven inmersos los sujetos, así como los paradigmas que los atraviesan, pueden, si bien no impedir estos mecanismos, sí minar o alentar su desarrollo.

Melissa Sepúlveda, ex presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, explica cómo percibe desde su experiencia personal –el lugar que ocupa, único y distinto a los demás– estas complicaciones en la articulación y sus probables causas:

Falta también superar algún legado de la historia reciente, en Chile la dictadura marcó bastante la desarticulación de todos los movimientos, hay mucha desconfianza también ahí, es como el individualismo se ha metido en nuestra cultura, en nuestra forma de relacionarnos y eso también dificulta mucho la articulación [...] Ha costado incluir el tema (del feminismo en el movimiento estudiantil), pero esto también tiene que ver con la excesiva masculinización de la política en general, y de la política estudiantil en particular, donde la mayoría de los dirigentes son hombres, donde los temas de género, de disidencia cuesta que lleguen (Comunicación personal, agosto de 2015).

Se puede decir entonces que los paradigmas dominantes de una sociedad extienden su influencia en los individuos, a través de construcciones sociales aprehendidas al grado de que funcionan como barreras que complican la generación de relaciones entre sujetos y por ende el traslape

estratégico de matrices. En este caso, la despolitización y tendencia al individualismo de la sociedad chilena, resultado del paradigma económico que caracteriza a este periodo, refuerza la osificación de esas matrices coercitivas.

Para el caso del movimiento estudiantil chileno se considera que existe un traslape total de la matriz mercantil-financiera con la matriz escolar, lo cual trae como consecuencia la “educación de mercado” (en un proceso similar al que se da en el traslape total de la matriz estatal con la militar que producen a los Estados totalitarios).

Un análisis superficial será suficiente para percatarse de que la mayoría de las colectividades que se abordan en este trabajo se encuentran en una lucha por modificar las estructuras de la organización estatal remanentes de un periodo totalitario.

A continuación, para ahondar en el segundo postulado se detallan una serie de ejemplos empíricos de cómo algunos sujetos propician las conexiones entre estudiantes y los grupos inicialmente enlistados, entendiendo metodológicamente a la articulación como los traslapes permanentes o recurrentes entre las matrices sociales conformadas por estos grupos.

Los traslapes entre la matriz educación y la submatriz de feminismo se vuelven tangibles con la relación de distintas organizaciones feministas que han tenido un *boom* en los últimos años en Chile con el movimiento estudiantil.

Por ejemplo, Melissa Sepúlveda, quien también milita agrupación feminista libertaria *La Alazada*, explica cómo en los últimos años la demanda de una educación no sexista y los posicionamientos ante temas de opresión patriarcal como la criminalización del aborto ha tomado presencia entre el movimiento estudiantil. Muestra de ello es que la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) emitiera un posicionamiento para que se apruebe el proyecto de ley que durante 2016 y 2017 se discutió para permitir el aborto por tres causales: peligro de muerte de la madre, malformación del feto o violación.

Sepúlveda, explica:

El año 2014 desde la Fech y desde otras federaciones estudiantiles, voca-lías de género, etcétera, organizamos un congreso a nivel nacional de

educación no sexista. Fue una experiencia bastante enriquecedora para tener diagnósticos comunes, para construir también propuestas en común. En Chile además la opresión es muy evidente: el aborto está penalizado en todos los casos, se permite que el sistema de previsión de salud privada le cobre más a las mujeres en edad fértil, las mujeres no reciben igual paga, tienen trabajos más flexibles, con menos contratos, muy propios de neoliberalismo, que además usa constantemente a los sectores de mujeres vulnerables para el subcontrato, para trabajos informales y precarios, hay una violencia sistemática (Comunicación personal, agosto de 2015).

En otros ejemplos, resulta relevante que en el documento “Aborto en Chile: cifras y testimonios que respaldan la exigencia de la legalización del aborto por tres causales” (Dides, Fernández y Peltier, 2015), cuya finalidad es evidenciar la restricción de derechos reproductivos a los que se enfrentan de forma cotidiana las mujeres chilenas, se haga referencia al movimiento integrado por estudiantes secundarios y universitarios como uno que:

Ha sido capaz de remover los cimientos más neoliberales de la sociedad chilena poniendo en tela de juicio una de las mayores inequidades expresadas a través del lucro y ausencia de calidad de la educación, el desmantelamiento que se hizo de la educación pública durante la dictadura militar y que fue administrado por los gobiernos de la concertación durante estos últimos 20 años. Se suma a esto las inequidades en salud, problemas en la previsión social, brechas salariales, concentración económica, debilitamiento de la actividad sindical, corrupción, ausencia de una Constitución democrática, y distintas formas de dominación que existen actualmente en la sociedad chilena (p. 150).

Este tipo de consideraciones desde publicaciones con perspectiva de género ayudan a develar la importancia del movimiento estudiantil como eje articulador para desplazar de la matriz estatal las proyecciones remanentes del autoritarismo que rigió al país hasta inicios de la década de los noventa.

Así encontramos que, como Melissa, miles de estudiantes chilenas que se aglutinan en el movimiento estudiantil generan una identidad articuladora propia como feministas, luchando en contra de estructuras patriarcales que se manifiestan en múltiples espacios en los que se desarrollan, incluido, obviamente, el espacio escolar.

Tenemos entonces que, mujeres con una identidad feminista, como símbolo integrado, propician articulación con otros sujetos que no comparten esa identidad pero sí comparten las afectaciones inherentes a la educación de mercado.

Desde 2006 el movimiento estudiantil en Chile comenzó una ruta de exigencias para la democratización de la educación. Con el paso de los años sus demandas continuaron ampliándose y hoy, una de las muchas exigencias, es la de una educación libre de discriminación. Así, surgieron en diferentes universidades y federaciones estudiantiles secretarías y comités de diversidad sexual, como respuesta a las condiciones vulnerables de la población no heterosexual en Chile.

En el campo de los derechos civiles, Chile es un país que hasta muy recientemente empezó a cambiar sus políticas. La ley para permitir las uniones civiles entre personas del mismo sexo se puso en práctica hasta el año 2015, y la ley para perseguir delitos de odio por orientación sexual se aprobó hasta 2014, por el asesinato de Daniel Zamudio a manos de un grupo neonazi. La eliminación del tipo penal de sodomía, se dio en el año de 1999.

Matías Marambio, estudiante del doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile y activista por derechos sexuales y por el derecho a la educación, es uno de los miembros del movimiento estudiantil que inició con la proyección de secretarías de diversidad sexual en las federaciones.

En el contexto de las movilizaciones de 2011 me parecía necesario que desde lo estudiantil se respondiera un poco a los temas relacionados con la sexualidad. Así armamos algo que sirvió de modelo y que sigue funcionando, que es una secretaría al interior de la estructura estudiantil. Esto es algo que muchas federaciones universitarias, sobre todo las públicas, ya tienen y que ha servido un poco para tratar temas



que también nos cruzan en el espacio estudiantil (Comunicación personal, agosto de 2015).

Al igual que los grupos feministas, los estudiantes no heterosexuales de las universidades y liceos de Chile son traslapados por dos grandes matrices que los configuran como sujetos: la escolar y la sexual. Partiendo desde ahí, las articulaciones entre ambas matrices se ubican en el campo de acción de exigencias por un modelo educativo sin discriminación.

Por otra parte, los llamados a tender puentes entre algunos sectores de trabajadores organizados y el movimiento estudiantil son, quizá, los que más se han repetido por parte de participantes de ambos grupos. Con frecuencia, se señalan unos a otros como los principales receptores de las afectaciones del sistema, por lo que la sinergia en sus demandas resulta necesaria.

El paso a la acción con base en estas posturas ha quedado de manifiesto a través de acciones concretas de protesta conjunta. Entre las que se enumeran las siguientes:

- *Paro multisectorial del 26 de junio de 2013.* Jornada de paro laboral nacional en el que participaron trabajadores del sector minero, portuario, profesores y organizaciones sindicales del sector privado. Se demandó, además del fin al lucro en la educación, que se realizaran modificaciones al código laboral del país.
- *Marcha contra la corrupción el 16 de abril de 2015.* Manifestación convocada por la Confech en conjunto con centrales obreras y organizaciones de profesores para exigir un alto a la corrupción de los partidos en el poder y de los partidos de oposición bajo consignas como “Que los corruptos no decidan lo que Chile necesita”.
- *Marcha de las propuestas el 10 de junio de 2015.* Manifestación de más de 400 000 ciudadanos en que entregaron un pliego de propuestas al Ministerio de Educación, acompañados por profesores que llevaban dos semanas en paro laboral en su lucha en contra del proyecto de la carrera docente.

En este caso, el motor de la articulación son las afectaciones que produce en ambos grupos el paradigma neoliberal: algunos trabajadores ven la sombra de este proyectada no solo en sus empleos, sino en las dinámicas propias de su matriz familiar, puesto que este modelo económico es inherente a un proceso de precarización y flexibilidad de las condiciones de trabajo, mientras que puede afectar las condiciones en las que se reproduce la vida cotidiana de distintas maneras, por ejemplo, si se tiene un hijo estudiante que se ve forzado a adquirir créditos o si, por el contrario, se ve imposibilitado a acceder a cualquier instancia educativa por razones económicas.

Así también lo explica Pablo Abufom, filósofo egresado de la Universidad de Chile, quien además de haber participado activamente en las movilizaciones estudiantiles, es fundador de la librería y centro social Proyección. Hay que:

mostrar que es el mismo conflicto, y no es el conflicto de unos que los otros apoyan sino que ambos experimentan el mismo conflicto que básicamente es el capitalismo, el Estado, el patriarcado que se experimenta en distintos sectores de la sociedad” (Comunicación personal, agosto 2015).

En tanto, la articulación entre los estudiantes y el profesorado es la que se ha generado con mayor naturalidad en función de que sus demandas giran en torno al ámbito educativo, aunque claro, con pedimentos particulares relativos al lado de la trinchera en la que se ubica cada grupo.

Hay ejes temáticos que afectan de distintas formas a ambos sectores. Un ejemplo claro es la estructura organizativa de la educación básica, cimentada en pilares como la división entre escuelas privadas, particulares subvencionadas y públicas, o la municipalización de estas últimas.

La precariedad del trabajo docente a la que se ven expuestos los profesores de escuelas municipales y las marcadas diferencias en la disponibilidad de recursos e infraestructura, son algunos de los grandes problemas que mantienen en lucha a los profesores.

Mauricio H., profesor de la escuela básica República de México, dependiente de la municipalidad de Santiago, explica en entrevista cómo la aplicación de pruebas de evaluación estandarizadas, como la SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), no permite tener en un buen nivel a las escuelas municipales, porque se atienden a niños con rezagos educativos provocados por dificultades de aprendizaje, mientras que otro tipo de establecimientos deciden qué alumnos pueden estudiar en ellos y cuáles no.

Más allá de clasificar a las escuelas bajo ciertos parámetros no [es muy útil], porque no mide el conocimiento, mide habilidades, pero esas habilidades obviamente se van a generar de mejor forma en un colegio en donde se seleccione a los alumnos. O sea, si yo digo, en este colegio solo pueden entrar alumnos con tal promedio, en donde yo no acepte niños con hiperactividad o con algún problema de necesidades educativas especiales, obviamente van a tener un mejor rendimiento, los cursos son más fáciles de llevar [...] Nosotros tenemos niños con problemas motores, que tienen déficit de atención, algunos que tienen problemas cognitivos, niños con Asperger, tenemos niños autistas dentro de la misma sala de clases y al momento del SIMCE no se toma en cuenta. Entonces, obviamente los resultados nunca van a ser parejos (Comunicación personal, julio de 2015).

Aunque desde abril de 2016 con la aprobación de la nueva Carrera Docente se mejoraron las condiciones de los trabajadores de la educación y se establecieron mejoras en las carreras de pedagogía aún quedarían muchos espacios de lucha para el profesorado chileno. En el caso de Mauricio se lamenta, por ejemplo, que al llevar solo un par de años laborando en una escuela municipal, más de una década de trabajo que le precede en escuelas particulares subvencionadas no le será reconocida por parte del Estado, con la pérdida de prestaciones que esto implica.

Considera que otras de las cuestiones que los proyectos de mejora del sistema docente no contemplan es todo el trabajo extra que representa la

preparación de las clases, algo que tiene que ser visto de forma integral para mejorar la Carrera Docente, así como el nivel de percepciones que los profesores reciben.

El profesor considera que muchos de estos problemas son comprendidos por los universitarios, y en la lucha que hubo para la aprobación de la nueva Carrera Docente el movimiento estudiantil estuvo apoyando al Colegio de Profesores. Así como en la mayoría de las marchas convocadas por federaciones estudiantiles han acudido contingentes de docentes.

Sin embargo, explica Mauricio, hay sectores que no comprenden las necesidades del cuerpo docente. Por ejemplo, los estudiantes de básico no logran empatizar con ellos, sobre todo porque generalmente sus familias ven a la escuela básica “como una guardería”.

“Yo creo que hay dos posturas bastante claras: los chicos que son más grandes están entendiendo las posturas que nosotros tenemos, pero para la escuela básica nosotros somos una guardería. Esa es la gran diferencia. ¿Cuál era la preocupación del gobierno cuando nos fuimos a paro? Que los profesores estábamos haciendo un daño muy grande a la sociedad porque no tenían con quién dejar a los niños [...] A lo mejor los papás no entienden nuestra posición a lo mejor no entienden por lo que nosotros estamos luchando, pero los secundarios se han involucrado un poco más, los universitarios van entendiendo un poco (Comunicación personal, julio de 2015).

A través de la última década el movimiento estudiantil chileno ha contado con el respaldo de la mayor parte de la población del país. Si bien parte del éxito en la aceptación entre la sociedad de sus demandas se puede explicar por las afectaciones que esta sufre de forma directa como consecuencia de la estructura y principios bajo la que está organizada la educación, no todo puede atribuirse a esta situación.

Los estudiantes, ya sea como la necesidad de exteriorizar sus demandas o como una estrategia planificada para la generación de una base de

apoyo ciudadano, han llevado a cabo formas de manifestación novedosas, como *flashmobs* e intervenciones, que coexisten con formas más tradicionales de protesta, como las marchas y las tomas.

Todas estas pueden ser consideradas estrategias estéticas que, a través de la fascinación, han logrado atraer y convencer a gran parte de la sociedad de la validez de sus planteamientos, lo que nos lleva al desarrollo del tercer eje planteado.

Retomando aspecto teóricos, se entiende que en los actos de intercambio estético hay una actitud o talante denominada dramática y modos de comunicarla llamados retórica (Mandoki, 2006b: 20).

- *Retórica*. Acto de influir el pensamiento y la conducta del auditorio: es el enunciado persuasivo. Son los medios de persuasión, al arte de mover y con-mover a los otros. Esta persuasión no se realiza solo a través del enunciado verbal, sino también con el cuerpo, los sonidos, los objetos, espacios e imágenes (p. 22).
- *Dramática*. Consiste en actitudes, talante, impulsos y desplantes de energía en la comunicación estética. Designa al acto y su despliegue de energía en la vida cotidiana hacia la producción de efectos sensibles (p. 38).

La palabra, los sonidos, la expresión corporal y los artefactos visuales y espaciales son registros de la retórica. A continuación se definen cada uno de ellos acompañados por un ejemplo de cómo se han manifestado en las movilizaciones estudiantiles.

- *Léxica*. Registro que depende principalmente de la palabra organizada en frases, sintagmas o discursos; se refiere por tanto a la forma en que se ejerce el discurso por medio del material verbal y su repertorio de términos, qué manejo hay de la formación lingüística, qué tipo de lenguaje se utiliza, qué estilo se elige y con qué actitud se despliega. Concierno a lenguajes, jergas o dialectos (p. 25).

Basta con ir a una manifestación de las decenas que se han realizado a través de estos años y fijar la atención en los mensajes plasmados en las mantas y pancartas que portan los estudiantes para percatarse de la existencia de una enfática marcada que siempre apunta a externalizar las principales demandas del movimiento. La palabra *educación*, con harta frecuencia, se ve acompañada con adjetivos como “gratuita”, “pública”, “democrática”, “de calidad” o “no sexista”.

Gracias a este énfasis tan pronunciado resulta casi imposible que alguna persona que esté mínimamente informada acerca del panorama sociopolítico chileno desconozca las exigencias más básicas presentadas por los estudiantes.

El hecho de que los estudiantes se haya empeñado –con mayor o menor éxito– en transmitir una imagen de horizontalidad, en la que más que liderazgos se identificaran a múltiples voceros –si bien algunos de ellos alcanzaron mayor proyección mediática–, la existencia de múltiples voces expresando sus puntos de vista –en contraste con la verticalidad típica de la institucionalidad– transmite, a través de la léxica, una sensación de igualdad y fortaleza basal del movimiento.

Otros hechos, como que en *performances* como el *Genkidama* por la educación (knife123, 2011), hayan sido las voces de personajes de la cultura popular, como las pertenecientes la serie Dragon Ball Z, las que expresaran las demandas estudiantiles, dan cuenta de una subjetividad compartida: la juventud.

- *Acústica*. El registro acústico se manifiesta por escuchar o hacer escuchar los sonidos en general, sean la voz humana o animal, el ruido o la música y todo el rango de lo audible, incluso el silencio como sonido *in absentia* (Mandoki, 2006b: 28).

Las marchas son una constante y quizás es casi imposible que pierdan su lugar como el método soberano para presentar su descontento y sus exigencias en el espacio público. Sin embargo, dentro de las movilizaciones estudiantiles la música emergió como un vehículo para transmitir las demandas o, simplemente los sentimientos de los estudiantes o las consignas cotidianas en una versión melódica.

Parte del éxito del movimiento estudiantil para poner a la opinión pública a su favor tuvo que ver con la multiplicación de este tipo de manifestaciones artísticas. Así, tambores, trompetas y cantos son ya parte inherente a cualquier marcha que se realice por las calles de Santiago o de las regiones.

Pero si existe un ejemplo claro sobre el papel de la acústica en el movimiento es el resurgimiento de una forma de protesta nacida en dictadura: el cacerolazo (Rodrigo Armijo M., 2011).<sup>3</sup>

Muchas veces sin la necesidad de salir de casa, desde lo más habitual de la vida diaria, los estudiantes chilenos y la población que comparte sus demandas se han hecho notar a través de esta particular práctica consistente en hacer chocar de forma sincronizada y durante un tiempo determinado instrumentos de cocina.

¿Qué más cotidiano que una sartén y una cuchara y qué acción más extraordinaria que trastocar la rutina citadina a puro pulso de percusiones metálicas? Así, encontramos un acto de fluxión incontinentemente abierta a través del flujo constante sonido al exterior del choque de cucharas y cacerolas, o cualquier otro objeto que funcione para esos fines.

- *Somática*. Hace referencia al uso retórico del cuerpo para producir efectos de valorización. La estrategia somática correspondería a grandes rasgos a lo que se ha denominado *body language*, *facial expression*, *kinesics* y *non verbal communication*. El término de somática resulta más apropiado para nuestros fines que los anteriores, pues hay comunicación no verbal que no es somática, como la acústica y la escópica (Mandoki, 2006b: 31).

En la serie de anime Dragon Ball, el *genkidama* es una técnica de combate consistente en una bola de energía que fluye desde las manos en alto de quien la realiza (siempre y cuando exista cierta pureza en sus intenciones) y que, al lanzarse, puede generar un daño importante. Con

---

<sup>3</sup> Son muchos los videos de esta forma de protesta que pueden ser encontrado en la red. Aquí se redirige solo a uno de ellos que ejemplifica cómo el sonido por sí mismo puede fungir como transmisor de ideas y símbolos.

esta analogía, a través del *Genkidama por la educación*, miles de estudiantes levantaron sus manos en sincronía para generar una “bola de energía” representada por una pelota gigante, elemento escópico transportado por las calles de la ciudad, hasta llegar al frontis de La Moneda, gracias a la somática cinética de cientos de manos al aire que hasta llegar a La Moneda se transformó a un elemento de la cultura popular en un acto de protesta.

La representación de un suicidio colectivo simultáneo (cuatroletrastv, 2011) para expresar la angustia que representa endeudarse por años o décadas por el deseo de contar con un grado universitario y su inherente cinética estática manifiestan el peso que tiene en los estudiantes vivir con esta carga.

Al igual que en *flashmobs* como el de “Súper héroes y villanos por la educación” (CanalFech, 2011a), o el “*Thriller por la educación*” (CanalFech, 2011b), los estudiantes encontraron en la cinética dinámica de las coreografías colectivas una forma novedosa de transmitir sus demandas.

Pero no hay ejemplo más claro del papel político de la somática que una marcha. Salir a las calles no es más que “poner el cuerpo” como forma de expresar una idea o una postura determinada. Si bien el grito de las consignas es frecuente en manifestaciones de este tipo, tanto un cuerpo en silencio como un cuerpo parlante cumple con su objetivo de manifestar algo.

- *Escópica*. El término de “escópica” deriva del griego *skopía*, que significa observa, ver, mirar. Por ello, el registro escópico se refiere a la puesta a la vista a través de la construcción de sintagmas de componentes espaciales, visuales, objetuales como vestuario, utilería, maquillaje y escenografía para lograr efectos en la sensibilidad (Mandoki, 2006b: 33).

Bardas, postes, veredas, mobiliario público; nada queda exento. Las calles de múltiples ciudades de Chile han sido objeto de constantes intervenciones por parte de los estudiantes y otros grupos movilizados mediante diversas técnicas, como el *stencil*, los afiches o el *graffiti*.



Así, el movimiento ha logrado convertir al espacio público en una especie de orador constante; ha conseguido de cierta manera estar siempre presente en esta escenografía citadina sin que medie la necesidad de que las calles estén tomadas. Han conseguido estar sin estar.

### Figura 1

Ejemplo de graffiti Valparaíso, agosto de 2015



---

Fuente: Valparaíso, agosto de 2015.

Con una cinética estática mediante la que permanecen inalterables por semanas, meses o años, las paredes hablan: “lucha”, “piensa”, “cuestiona”, te dicen a través de estas intervenciones de índole léxico-escópicas.

Igualmente, en *flashmobs* como los mencionados de forma previa, el ir por las calles aparentando ser muertos vivientes (en eso los convierte el modelo educativo, clamaban) o el convertir la plaza de armas en una playa (Artemio Espinoza Mc., 2011) donde los trajes de baño y los juegos de pelota convivieron con las corbatas y la prisa de los oficinistas que transitan la zona, denotan una transformación escópica de su imagen y la de la ciudad.

Retomando incluso la forma de acción de las marchas convencionales, el caminar por donde el diseño de las urbes nos dice que debe de ir un automóvil es, igualmente, una ruptura en la escópica cotidiana o, ¿no es paradójico desplazarse a pie sobre una pinta que nos dice que no podemos ir por ese carril a más de 40 kilómetros por hora?

## Conclusiones

Las transformaciones del modelo educativo que causaron el levantamiento estudiantil contemporáneo encuentran su génesis en el golpe de Estado orquestado en 1973 que llevó a Augusto Pinochet Ugarte a ejercer un poder dictatorial durante cerca de dos décadas. Sin embargo, no solo la educación viró hacia el libre mercado, sino también la salud, la economía, el trabajo, y al mismo tiempo los ciudadanos fueron siendo despojados de derechos fundamentales.

Si bien la articulación entre sectores en resistencia no es un fenómeno único; la relevancia de la articulación de estudiantes con otros sectores se debe al proceso de desarticulación sufrido por el movimiento social chileno durante la dictadura mediante métodos como la tortura, la desaparición forzada, el asesinato o como consecuencia del exilio.

Grupos como los homosexuales o los trabajadores sindicalizados permanecieron aislados o en la clandestinidad durante décadas; fue hasta finales del siglo XX e inicios del siglo XXI que sus demandas volvieron a ser visibles. Sin embargo, ninguno con la notoriedad alcanzada por los estudiantes.

Por ello, el movimiento cuenta con las potencialidades necesarias para continuar con el proceso de articulación con otros sectores y lograr no únicamente la consecución de un nuevo modelo educativo, sino de ir más allá y lograr la emancipación de múltiples grupos atravesados negativamente por estructuras económicas, políticas e, incluso, culturales.

## Bibliografía

Ahora noticias. (2016). Estudiantes protestas con restos de pescado en oficina salmonera por Chiloé. Recuperado el 22 de julio de 2017 de <http://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/172420-estudiantes-protestan-con-restos-de-pescado-en-oficina-salmonera-por-chiloe.html>

- Andino, R. (2014). *La rebelión estudiantil en Chile. Una generación con voz propia*. Chile: Ocean Sur.
- Artemio Espinoza Mc. (2011). Chile Mobs-Vamos a la playa!!! por la educación. YouTube. Recuperado el 20 de enero de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=KLb3skOsaZc>
- Bellei Carvacho, C. (2015). *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM Ediciones.
- Borcovsky, C. (2016). Vocera de la Confech llama a estudiantes a colaborar con pesadores movilizadas de Chiloé. Biobio Chile. Recuperado el 22 de julio de 2017 de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wq4aEpBIYfoJ:www.biobiochile.cl/noticias/2016/05/08/vocera-de-la-confech-llama-a-estudiantes-a-colaborar-con-pescadores-movilizados-de-chiloe.shtml+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>
- CanalFech. (2011a). Superheroes y villanos por la educación flashmob. YouTube. Recuperado el 13 de enero de 2017 de [https://www.youtube.com/watch?v=QM\\_QO0V2mI](https://www.youtube.com/watch?v=QM_QO0V2mI)
- CanalFech. (2011b). Thriller por la educación. YouTube. Recuperado el 20 de enero de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=PGr2rHLq-s>
- Código Penal. (1874). Santiago, Chile, 12 de noviembre. Recuperado el 10 de diciembre de 2016 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>
- Correa, P. y Figueroa, N. (2016). Estudiantes marchan en apoyo a pescadores de Chiloé. Diario Uchile. Recuperado el 22 de julio de 2017 de [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:\\_dsqafNrlkAJ:radio.uchile.cl/2016/05/12/pescadores-dan-plazo-de-48-horas-al-gobierno-para-designar-un-delegado-presidencial/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_dsqafNrlkAJ:radio.uchile.cl/2016/05/12/pescadores-dan-plazo-de-48-horas-al-gobierno-para-designar-un-delegado-presidencial/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx)
- cuatroletrastv. (2011). Suicidio Colectivo por la Educación. YouTube. Recuperado el 13 de enero de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=TB4fqzQVeOU>
- Dides, C., Fernández, C. y Peltier, G. (2015). Aborto en Chile: cifras y testimonios que respaldan la exigencia de la legalización del aborto por tres causas. *Revista Nomadías* (20), 145-187. Recuperado el 1 de enero de 2016 de <http://mileschile.cl/?p=2414>
- knif123. (2011). Genkidama por la educación: El Dialogo entre los guerreros Z para hacer la genkidama! YouTube. Recuperado el 13 de enero de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=3AXDKDxlnEU>

- Mandoki, K. (2004). El índice, el icono y la fotografía documental. *Revista Digital Universitaria*, 5 (9). Recuperado el 1 de enero de 2016 <http://www.revista.unam.mx/vol.5/num9/art56/art56.htm>
- Mandoki, K. (2006a). *Estética cotidiana y juegos de la cultura*. México: Siglo Veintiuno.
- Mandoki, K. (2006b). *Prácticas estéticas e identidades sociales: Prosaica II*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Mandoki, K. (2007). *Everyday aesthetics*. Aldershot, Inglaterra: Ashgate.
- Mandoki, K. (2016). Fenomenología de la condición de estésis: prendamiento y prendimiento estético. *deSignis* (11), 67-75. Recuperado el 1 de enero de 2016 de <http://www.designisfels.net/publicaciones/revistas/11.pdf>
- Quevedo Maulén, S. (2016). Vocero asamblea de chilotes: “Ni a los estudiantes ni a los isleños nos han tomado en cuenta. *Publimetro*. Recuperado el 14 de diciembre de 2016 de <http://www.publimetro.cl/nota/cronica/vocero-asamblea-de-chilotes-ni-a-losestudiantes-ni-a-los-chilotas-nos-han-tomado-en-uenta/xIQpej!CZsrN8lJFflo/>
- Reyes, L. (2006). *El movimiento del profesorado primario en Chile, 1922-1928*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Miguel Enriquez.
- Rodrigo Armijo M. (2011). Cacerolazo 4 de agosto Chile. YouTube. Recuperado el 13 de enero de 2017 de <https://www.youtube.com/watch?v=m0evY8JfUY>
- Rojas, P. (1998). Remuneraciones de los profesores de Chile. *Estudios Públicos*, 71. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Urra Rossi, J. (2012). La movilización chilena de 2011. Una cronología. *Observatorio Social de América Latina*, 30, mayo. Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

# Relación entre bases y dirigencias sindicales en un periodo de alta conflictividad social (1969-1976). El caso Mercedes Benz Argentina

Mariano Casco Peebles<sup>1</sup>

## Introducción

Una de las características más llamativas de la estructura sindical argentina es la fuerte presencia de activismo gremial en los lugares de trabajo. Allí, donde se lleva a cabo la producción, comisiones internas y cuerpos de delegados cumplen un papel destacado. Este hecho ha convocado la atención no solo de los estudiosos de las relaciones laborales en Argentina sino de varias partes del mundo.

Para las dirigencias gremiales es un arma de doble filo, dado que acrecientan su poder y capacidad de influencia, pero al mismo tiempo esa cercanía entre los trabajadores y sus representantes ha servido para que los primeros cuestionen más asiduamente a los segundos. Esa crítica, sobre todo en momentos de aguda conflictividad social, galvanizó a agrupamientos sindicales opositores; fenómeno que marcó la convulsionada primera parte de la década del setenta.

En el presente artículo nos preguntamos qué forma obtuvo la relación entre dirigencias gremiales y operarios de base en un contexto de alta conflictividad social como lo fue el que inició en 1969 y finalizó en 1976. Para ello, tomamos el caso de Mercedes Benz.

La planta de capitales alemanes se encontraba en el partido de La Matanza a 43 kilómetros de la Capital Federal; hacia mediados de la década

---

<sup>1</sup> Es licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y maestro en Ciencias Sociales con orientación en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Guadalajara.

del setenta tenía aproximadamente 4 000 operarios y era la principal terminal automotriz productora de vehículos utilitarios del país. En ella, al igual que en la mayoría de las empresas automotrices de aquellos años, se vivió una dinámica disputa obrero-patronal. Un detalle que no puede pasar desapercibido para los objetivos del artículo es que el principal conflicto que se dio en la fábrica enfrentó a la dirección del sindicato con las bases obreras nucleadas en su comisión interna.

En lo que sigue analizaremos, en primer lugar, las particularidades esenciales de la estructura sindical argentina y, en segundo lugar, detallaremos las reyertas gremiales en la empresa, lo que permitirá ver cómo se fueron dando las relaciones entre la cúpula y los trabajadores de planta.

### **Coordenadas históricas y teóricas**

La historia Argentina del siglo XX –e incluso de lo que va del siglo XXI– se ha caracterizado por la fuerte presencia de las organizaciones obreras en la escena nacional. Desde los gremios contruidos por anarquistas y socialistas en los albores del llamado “siglo corto” hasta las huelgas generales realizadas contra el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) la influencia de los sindicatos, aunque con altibajos, ha sido prominente.

Sumado al preponderante lugar ocupado por las cúpulas laborales en la vida política argentina, el sindicalismo del país sureño tuvo otro rasgo esencial, este fue: la fortaleza de la organización gremial en los lugares de trabajo. Uno de los principales hechos a destacar de la historia de los sindicatos en Argentina es la relación dialéctica existente entre ambos niveles de su estructura.

En relación con el primer aspecto señalado, históricamente se subraya la modificación que existió durante los gobiernos peronistas que fueron de 1946 a 1955. En ese momento, las organizaciones sindicales se consolidaron e institucionalizaron fuertemente. A lo largo de esa década la tasa de trabajadores agremiados se elevó exponencialmente y los líderes sindicales acumularon un poder poco imaginado con anterioridad. Ellos pasaron a ser personas con constantes contactos con los organismos estatales y un pilar fundamental del régimen de gobierno presidido por el general Juan Domingo Perón.

Así lo reflejan las siguientes palabras:

A partir de 1943, la política impulsada desde la Secretaría de Trabajo bajo la dirección de Perón combinaba un fuerte aliento a la sindicalización con el establecimiento de un sistema de negociaciones colectivas fuertemente centralizado. En cada sector de la actividad económica se otorgó a un único sindicato el reconocimiento oficial que le permitía negociar con los empleadores de esa actividad. Se creó entonces una estructura sindical centralizada que abarcaba las ramas locales, y ascendía, a través de federaciones nacionales, hasta una única central: La CGT [Confederación General del Trabajo]. A su vez, la legislación disponía para el Estado la posibilidad de intervenir cualquier sindicato, mientras que el reconocimiento de los sindicatos autorizados para las negociaciones colectivas quedaba en manos del Ministerio de Trabajo. Esto se estableció por medio de un decreto de octubre de 1945, a partir de la Ley de Asociaciones Profesionales, consagrando el derecho del Estado a supervisar amplias áreas de la actividad sindical (Lenguita y Varela, 2011: 64).

El segundo aspecto a señalar es la existencia de fuertes organizaciones en los lugares de trabajo. Se puede afirmar que durante disímiles momentos políticos y económicos existieron en los establecimientos productivos cuerpos de delegados y comisiones internas que representaron a los trabajadores frente a capataces y empresarios.

El cuerpo de delegados es “un órgano colegiado que comprende a la totalidad de los delegados de un establecimiento laboral. [...] Los delegados son los representantes de los trabajadores en los distintos establecimientos laborales con diez o más trabajadores” (Basualdo, 2010: 83). Y la comisión interna es un órgano de representación gremial que funciona al interior de los lugares de trabajo.

Encargada de representar a la totalidad de los trabajadores de la fábrica ante la patronal, y de liderar los reclamos obreros vinculados con las condiciones de trabajo, la salubridad, el nivel salarial, incidentes o demandas específicas, entre otros. Al mismo tiempo, estas comisiones in-

ternas forman parte de la estructura sindical, y tienen una importante función de articulación entre los trabajadores del establecimiento y el sindicato de base nacional (*idem*).

Alrededor de estos organismos discurrió la vida sindical y política al interior de las fábricas. A los delegados y a los integrantes de las comisiones internas les fueron asignados una variada cantidad de atribuciones que terminaron haciendo de estos protagonistas de la vida fabril.

A partir de ellos, el contacto entre las direcciones gremiales y los trabajadores tuvo un carácter más fluido, lo que permitió tanto una mayor influencia de las cúpulas hacia las bases, como también un mayor control de estas hacia aquellas.

Por otro lado, la disputa por el manejo de las comisiones internas y los cuerpos de delegados entre diversas corrientes sindicales ha servido en no pocas oportunidades para politizar los espacios productivos. En este sentido, el hecho de que la actividad sindical sea puesta a debate posibilitó la crítica a las direcciones gremiales.

El historiador Adolfo Gilly (1990) subrayó esta particularidad, afirmando que estábamos en presencia de una anomalía. Anomalía que consiste

En que la forma específica de organización sindical politizada de los trabajadores en el nivel de la producción no sólo obra en defensa de sus intereses económicos dentro del sistema de dominación –es decir, dentro de la relación salarial donde se engendra el plusvalor–, sino que tiende permanentemente a cuestionar (potencial y también efectivamente) esa misma dominación celular, la extracción del plusproducto y su distribución y, en consecuencia, por lo bajo el modo de acumulación y por lo alto el modo de dominación específicos cuyo garante es el Estado (p. 199).

Pero quienes lograron dar cuenta de manera más acabada del lugar que ocupan las comisiones internas y los cuerpos de delegados en la estructura sindical argentina son Lenguita y Varela (2011). Ellas destacan dos ejes del fenómeno social:



Por un lado, el que hace a la capacidad “estratégica” de la organización en el lugar de trabajo, orientada a la disputa del control de la producción por parte de los trabajadores. Es decir, las comisiones internas y los cuerpos de delegados como organismos de base, que al operar en el propio espacio productivo, disputan directamente la rentabilidad empresaria. Por otro lado, el aspecto que indaga en las tensiones generadas por la organización sindical en el lugar de trabajo respecto del sindicato como estructura centralizada y estatizada, y de la burocracia sindical como dirección de esa estructura. Ese segundo eje (inescindible del anterior) refiere a un aspecto más político de estas organizaciones sindicales de base, en la medida en que apunta a analizar su capacidad de constituirse en un desafío del poder sindical, en tanto poder institucionalizado del Estado. (p. 61).

Estas dos características de la organización sindical en el lugar de trabajo, es decir, el hecho de que limiten la rentabilidad capitalista y que *puedan* constituir un desafío a las cúpulas sindicales permite pensar a estos organismos en su justa dimensión y potencialidad. En este sentido, la atención prestada a la vida independiente que tuvo este tipo de organización lleva a cuestionar la idea generalizada de ver al sindicalismo argentino como una totalidad sin fisuras.

Fue durante la década del setenta (momento en que discurre nuestro caso de estudio) cuando el protagonismo de los cuerpos de delegados y comisiones internas obtuvo mayor importancia en la escena nacional. En palabras de Lenguita y Varela (2011) “la década del 70 presenta un momento de especial importancia para analizar esta contradicción entre control estatal a través de las direcciones burocratizadas y la presión de los trabajadores a través de la organización de base” (p. 72).

El proceso de ebullición y radicalización que recorrió al movimiento obrero posterior al Cordobazo –levantamiento popular sucedido en la ciudad de Córdoba el 29 de mayo de 1969– adoptó la corporeidad de un mayor protagonismo de la organización sindical en el lugar de trabajo, la que al mismo tiempo sirvió como vehículo para que el estallido se siguiera desarrollando.

Durante la primera parte de la mencionada década hubo numerosos casos de distanciamiento entre la propuesta de movilización de las direcciones sindicales y la manera en que lo hacían los trabajadores de base. El momento más alto de la autonomía de la organización de base de los trabajadores respecto de las direcciones sindicales se dio en las jornadas de junio y julio de 1975. En junio, el flamante ministro de economía, Celestino Rodrigo, implementó una serie de medidas económicas que tuvieron como consecuencia directa un proceso inflacionario que pulverizó en pocos días el salario del conjunto de los trabajadores y las capas medias. Como respuesta a dicha situación los trabajadores llevaron a cabo numerosas huelgas y movilizaciones que culminaron en una huelga general (Cotarelo y Fernández, 1997; Colom y Salomone, 1998; Löbbe, 2006; Aguirre y Werner, 2009).

Vale destacar que dicho movimiento tuvo como epicentro la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, donde fueron protagónicas las coordinadoras inter-fabriles que nucleaban a los organismos de base de los trabajadores –principalmente comisiones internas y cuerpos de delegados– (Löbbe, 2006). Dichos organismos sindicales eran dirigidos por agrupamientos opuestos a las direcciones oficiales de los sindicatos (las que también tuvieron un papel inestimable en las movilizaciones) y, a diferencia de estos últimos, eran independientes del gobierno de turno.

Aunque asediadas por la movilización obrera independiente, las dirigencias gremiales siguieron siendo un elemento insoslayable de la organización sindical y, también, un pilar del régimen político. El hecho de que la principal consigna de los obreros movilizados haya sido que la Confederación General del Trabajo (CGT) convoque a huelga demuestra su importancia, y la circunstancia de que su llamado al paro general para el 7 de julio haya definido la contienda lo confirma.

No es descabellada la afirmación de que el rodrigazo puso de manifiesto la particular estructura sindical argentina. Tanto porque las dirigencias mostraron su destacado lugar en la sociedad al intentar encauzar una movilización que las excedía, y porque la oposición sindical logró convertirse en un desafío a la dirección gremial a partir de su fortaleza en la organización en los lugares de trabajo.

Este breve repaso histórico-teórico da cuenta de la relevancia de la relación que existió entre las direcciones gremiales y las bases organizadas en los lugares de trabajo para pensar el sindicalismo argentino. Esa dialéctica adquirió en los años setenta un carácter –en buena medida– confrontativo, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿qué forma tomó la relación de la dirección del sindicato con las bases obreras movilizadas en Mercedes Benz Argentina (MBA) en el periodo 1969-1976?

### **Mercedes Benz Argentina**

Mercedes Benz acompañó el convulsionado espíritu que recorrió al conjunto de los obreros argentinos en general y automotrices en particular. Durante la primera parte de la década del setenta en MBA se hizo visible un aumento de la disputa capital-trabajo. Inicialmente producto de la adhesión de los trabajadores a las decisiones de la dirección del sindicato, pero desde la vuelta del peronismo al poder también fruto de iniciativas no provenientes de la cúpula del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA).<sup>2</sup>

En 1970 los trabajadores de MBA se acoplaron al paro nacional del 23 de abril contra la política salarial de la dictadura. También lo hicieron con las actividades gremiales convocadas por el SMATA entre abril y octubre de aquel año, enmarcadas dentro de la lucha contra las suspensiones que se venían realizando en la industria automotriz debido a fluctuaciones en las ventas.

En 1971 participaron del paro nacional de 48 horas del 29 de febrero y 1 de marzo contra la suspensión de la ley de convenciones colectivas. En 1972 se dio un enfrentamiento entre la Comisión Interna de Reclamos (CIR) y la gerencia de MBA debido a un intento de aumento de la tarifa del comedor por parte de esta última y a una discusión por la recategorización de 120 trabajadores (Harari, 2010).

Con el Pacto Social instaurado por el tercer gobierno peronista (1973-1976) –y la consiguiente imposibilidad de conflictos por aumento sala-

---

<sup>2</sup> Sindicato que aglutinaba al conjunto de los mecánicos de las terminales automotrices.

rial-, las reyertas dentro de la empresa de origen alemán (así como en la mayoría de los establecimientos automotrices) discurrieron principalmente por las condiciones de trabajo.

Por ejemplo, en los años 1973 y 1974 se produjeron interrupciones en la producción limitadas sectorialmente (Rodríguez, 2011), y en los meses de diciembre, enero y febrero de 1973, 1974 y 1975 se dieron paros por las tardes debido al calor que existía en los pabellones por falta de climatización. La agobiante situación climática que existió en el verano de 1974 provocó una ocupación parcial de la planta con un secuestro momentáneo de integrantes del personal jerárquico, en la cual se reclamaba una refrigeración de los pabellones.

Este tipo de conflictos protagonizados por activistas y delegados ajenos a la lista verde (dirección del sindicato) permitieron la conformación de un grupo opositor a la conducción del sindicato –con mayoría de integrantes de la Juventud Trabajadora Peronista<sup>3</sup> (JTP)– que logró en las elecciones de enero de 1974 ganar la CIR y el cuerpo de delegados.

Pero ese espacio gremial no estuvo mucho tiempo al frente de la fábrica debido a que la patronal y la dirección sindical obligaron mediante “amenazas y aprietes” (*El Auténtico*, 1975b) a que renunciaran la mayoría de los integrantes de la flamante CIR. Maniobra que fue completada por José Rodríguez (secretario general del sindicato) dos meses después cuando impugnó la CIR –aduciendo falta de integrantes– y designó dos interventores: Rubén Darío Aguiar y Juan Carlos Selles. La circunstancia de que a los delegados no los despidieron sino que renunciaron fue fundamental para evitar la respuesta obrera a la maniobra.

De todas formas, producto de esta situación anómala, el desprestigio de la lista verde fue en aumento lo que desencadenó un estallido contra la intervención sucedido en octubre de 1975. Debido a ello es que se inició el principal paro en la historia de Mercedes Benz.

El 8 de octubre en una asamblea realizada en la puerta de la salita de los interventores se declaró una huelga donde se eligieron a mano alzada a los representantes de los trabajadores. Allí se conformó la comisión

---

<sup>3</sup> Agrupamiento sindical vinculado a la organización político-militar Montoneros.

interna provisoria del Grupo de los 9<sup>4</sup> y un cuerpo de delegados provisorio de 60 integrantes organizado por sección de trabajo. Las reivindicaciones de los trabajadores eran: el fin de la intervención y el llamado a elecciones de la CIR, la aplicación del reajuste cuatrimestral de salarios de acuerdo con el alza del costo de vida que fijó el convenio del SMATA, y una revisión de la última reestructuración del tiempo de todo el personal, la cual fijaba ritmos de producción más altos dado que no categorizaba correctamente las máquinas.

Pedro recuerda los motivos del paro con las siguientes palabras:

No, el sindicato estaba totalmente en contra, había dos interventores, Aguiar y Selles, esos tipos eran dos mafiosos guardaespaldas de [José] Rodríguez y no les conocíamos las caras, no se ocupaban de nada. Entonces ahí fue cuando empezamos a dar el paso acelerado a la organización de abajo, nosotros queríamos forzarlos a que den elecciones porque ya hacía dos años que estábamos intervenidos, no teníamos representantes, queríamos delegados, comisión interna, estaban ellos dos solos, y, ¿por qué no daban elecciones? Porque sabían que perdían, ya habían perdido una vez... Si se presentaban a elecciones de nuevo perdían, entonces no daban elecciones (Comunicación personal, 30 de julio de 2012).

Al día siguiente, los interventores se dirigieron a la empresa con un grupo de hombres con armas de fuego. Aguiar manifestó que el SMATA no reconocía a la comisión interna provisoria, que “levantaba” la intervención y que designaría un delegado normalizador. Los trabajadores respondieron repudiando a los visitantes, atacando los dos autos en que habían venido el conjunto de civiles armados y declarando indeterminado al paro.

El 11 de octubre el Ministerio de Trabajo declaró ilegal la acción de lucha amparándose en la “tregua” entre patronal y trabajadores estable-

---

<sup>4</sup> Los nueve integrantes eran: Ventura (JTP), Henestroza (JTP), Crosatto (Partido Revolucionario de los Trabajadores-PRT), Ferro (independiente), Cano (independiente), Barreiro (independiente), Portnoy (independiente), Estivil (independiente) y Hernández (independiente).

cida unos días antes por el ministro Carlos Ruckauf. Esta “tregua” no permitía huelgas sin la aprobación de las dirigencias sindicales, ni despidos “injustificados” por parte de los empresarios. El lunes 13 fueron al sindicato unos 50 trabajadores de Mercedes Benz para reclamar el apoyo al paro, encontrando una negativa como respuesta.

En la mañana del martes 14 la gerencia de MBA despidió 117 activistas que incluía a la recientemente conformada comisión interna y envió intimaciones a otros 400 operarios más. La respuesta obrera a la acción de la empresa fue inmediata, coreando “los 4 000 adentro, los 4 000 afuera” decidieron salir de la planta y tener una asamblea en la puerta de la fábrica para que todos pudieran participar. La acción de la patronal radicalizó la huelga y le brindó mayor visibilidad. Como respuesta a los despidos comenzó una nueva ofensiva por parte de los operarios movilizados.

Con el endurecimiento de la contienda el apoyo hacia la movilización en Mercedes Benz se extendió hacia otros sectores sociales. En Cañuelas (localidad cercana a la fábrica) los familiares de los huelguistas llevaron adelante un multitudinario acto el miércoles 22 en el centro de la mencionada ciudad. El evento, al que asistieron más de 2 000 personas, fue acompañado por un paro de comerciantes desde el mediodía.

El intendente de Cañuelas y el gobernador bonaerense Victorio Calabró –dirigente de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM)– también ofrecieron su apoyo. El senador por el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) e integrante de la UOM, Afrio Pennisi, dio su solidaridad, como así también lo hicieron los referentes del radicalismo Ricardo Balbín y Oscar Alende.

Las comisiones internas de las empresas metalúrgicas Santa Rosa, FAPESA y MAN; de la jabonera Jabón Federal, y de Indiel apoyaron a los huelguistas, siendo las cuatro primeras integrantes de la Coordinadora Interfabril de La Matanza. También prestaron su apoyo representantes de las empresas “Grafa, Monofor, Termoeléctrica y personal del Teatro Avenida, [quienes] anunciaron donaciones de 400 mil, 500 mil y hasta dos millones de pesos” (*El Auténtico*, 1975a). Y “el jueves 16 se efectuaron paros de 15 minutos por turno en la planta Safrar-Peugeot, en adhesión a los obreros en conflicto de Mercedes Benz” (*El Cronista*, 1975: 8).

En la misma semana de los 117 despidos un comando del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)<sup>5</sup> “atentó con explosivos contra la vivienda de un ejecutivo de Mercedes Benz” (*Estrella Roja*, 1975: 17). Y el viernes 24 de octubre, “los Pelotones Montoneros de Combate Belaustegui y Juan ‘Pacho’ Sanandrea detuvieron al ingeniero alemán Franz Metz, gerente de producción y accionista de la empresa automotriz Mercedes Benz” (*Evita Montonera*, 1975: 27) reclamando la reincorporación de los despedidos, el cumplimiento de la totalidad del pliego de reivindicaciones exigidas por los trabajadores y un rescate monetario destinado al beneficio del agrupamiento político-militar. También pidieron la publicación de solicitadas en ocho grandes periódicos: “En Francia (*Le Monde*), Italia (*Corriere della Sera*), Inglaterra (*The Guardian*), EE.UU. (*Washington Post*), México (*Excélsior*), Venezuela (*Punto*), Perú (*Correo*) y Alemania (*Suddeutsche Zeitung*)” (Tomuschat, 2003: 46).

Aunque la organización que pertrechó el secuestro lo desconocía, Metz no solo era “experto en la represión de los conflictos laborales en la fábrica” (*Evita Montonera*, 1975: 27), sino que también había sido integrante del Partido Nacional Socialista Alemán bajo el mando de Hitler y con la *desnazificación* de Alemania se exilió clandestinamente en la Argentina. No fue el único, la llegada de Mercedes Benz en 1951 sirvió para que numerosos personajes con un pasado nazi pudieran ocultarse. Eichmann, conocido mundialmente por sus crímenes de guerra, trabajaba de electricista en la empresa al momento de su detención por un comando israelí en 1957 (Weber, 2005). De hecho, los trabajadores de la empresa se referían coloquialmente hacia los alemanes que laboraban ahí como “los nazis” y en particular a Metz “le decían Panzer. Viste, como los tanques alemanes, era grandote gordo, colorado” (Juan, comunicación personal, 20 de julio de 2015).

El secuestro de Metz estuvo enmarcado en una situación de amenazas a los directivos de la empresa. En un informe elaborado por Tomuschat (2003)<sup>6</sup> –quien tuvo acceso a los protocolos del directorio de MBA– se

---

<sup>5</sup> Organización militar que dependía del PRT.

<sup>6</sup> Académico que elaboró un informe para desligar a la empresa alemana de su responsabilidad en la desaparición de los operarios de la fábrica.

afirma que “aparecían volantes en los que miembros de la dirección específicamente mencionados o la dirección en general era amenazados de muerte”, y luego agrega:

Por ejemplo, en un boletín sin fecha del grupo ‘Montoneros’ aparecía la anotación manuscrita: ‘Próximo sos vos, Knuth. Ojo’. O la ‘Advertencia’, también sin fecha, del Ejército Revolucionario del Pueblo, en la que fueron amenazadas varias personas del plano gerencial medio de MBA (p. 36).

Luego de una semana de ofensiva por parte de los activistas, el lunes 27 la empresa empezó a ceder, envió telegramas de reincorporación a algunos trabajadores, abrió las puertas de la fábrica para que la asamblea se realizara adentro y el sindicato repartió un volante donde se comunicaba un aumento de sueldo conseguido.

Aunque esto último no quería decir que el sindicato apoyaba a los huelguistas, durante los últimos días de la querrela la secretaria de Prensa y Difusión del SMATA decía que el paro “era producto de un grupo que más que al real interés de los trabajadores responde a la subversión y al golpismo” y luego agregaba “con actos de esta naturaleza lo único que se consigue es provocar caos y mermar la producción nacional” (*El Cronista*, 1975: 8).

Al otro día, en la asamblea del martes 28, miles de mecánicos decidieron ir al Ministerio de Trabajo en Capital Federal para reclamar una audiencia, pero no fueron atendidos. Después de dirigirse al mismo, los obreros fueron al Canal 11 de televisión para darle mayor visibilidad a su medida de fuerza, designando para hablar frente a las cámaras a Hugo Crosatto, integrante del Grupo de los 9 y militante del PRT.

Producto de la falta de respuestas por parte del Ministerio de Trabajo, el miércoles 29 le apuntaron directamente a la empresa, la cual se encontraba en mayores aprietos: la planta sin producir hacía más de 20 días, un gerente secuestrado, trabajadores cada vez más radicalizados y sin perspectivas de que cedan en sus reivindicaciones. Más de 3 000 trabajadores de Mercedes Benz se movilizaron por sus propios medios hasta las oficinas centrales de la firma en Capital Federal y aguardaron allí los resultados de las tratativas obrero-patronales.



Concluidas las arduas negociaciones, los nueve integrantes de la CIR anunciaron la amplia victoria obtenida, escuchándose de fondo “mamá, mamá, mamá, nadie quedó afuera”. La empresa había aceptado pagar los salarios caídos durante el conflicto, reincorporar a la totalidad del personal despedido, reconocer al Grupo de los 9 como únicos representantes de los trabajadores mecánicos, el pago de una gratificación especial del 40% y la promesa de no efectuar represalias.

Un trabajador de la empresa recuerda:

Una cosa que la patronal no la perdonó nunca, y los jefes y los gerentes tampoco. Que fue algo sumamente emocionante, fue que cuando nosotros triunfamos y entramos a la fábrica dimos una “vuelta olímpica”. Entramos todos en un turno. Los 4 000. Y se dio toda una vuelta olímpica a la fábrica y yo tengo así en la memoria la cara de los jefes y de los capataces con un odio de clase muy grande, yo creo que eso los tipos no nos lo perdonaron nunca (Juan, comunicación personal, 20 de julio de 2015).

El día 31 de octubre MBA sacó una solicitada en el diario *Clarín* informando la finalización del conflicto. De esta manera llegó a su fin la huelga que se había iniciado 22 días antes.

Pedro, integrante del Grupo de los 9, recuerda que el presidente del directorio “una vez nos reconoció que en la historia de Mercedes Benz en el mundo nadie les hizo una huelga semejante. Los tipos no lo podían creer” (Pedro, comunicación personal, 30 de julio de 2012).

El 23 de diciembre Montoneros recibió el dinero y al día siguiente dejó en libertad al gerente de producción secuestrado. Luego de su liberación, Metz se volvió inmediatamente a Alemania. Mientras la central alemana declaró el envío de 7 500 000 dólares y los gerentes de MBA, Pedro D’Elías y Rubén Cueva, afirmaron que pagaron 4 000 000, la organización dirigida por Firmenich sostuvo que solamente recibieron dos millones 2 000 000 (Weber, 2005).

La solicitada en *The Guardian* aparecida el 24 de diciembre de 1975 versaba:

La razón de la detención de un empleado de la compañía MB está relacionado con un conflicto laboral que dio lugar al despido de más de 100 trabajadores, y por la negativa de la empresa para aceptar justos reclamos de aumento salarial (Tomuschat, 2003: 46).

La victoria modificó la situación al interior de la firma. La dirigencia del SMATA sufrió una fuerte derrota y como respuesta sacó una solicitada en los periódicos *Clarín*, *La Nación* y *El Cronista Comercial* firmada el 4 de noviembre en la que acusa a la flamante comisión interna de ser “prohijada por la subversión” (Rodríguez, 1975), y en la cual exigen una sanción a la empresa por haber negociado a espaldas del sindicato y del gobierno.

La crudeza de las palabras se agudiza si se tiene en cuenta el contexto represivo de fines de 1975, momento en que destinar dichas definiciones a un organismo gremial público como la comisión interna podía implicar que sobre ellos cayera la acción represiva de los organismos paraestatales como la Alianza Anticomunista Argentina (AAA). Por su parte, la oposición sindical había apodado a los militantes de José Rodríguez como “bichos verdes”.

El ataque de José Rodríguez no fue exclusivamente verbal, días después de finalizado el conflicto el sindicato les quitó la obra social<sup>7</sup> al conjunto de los trabajadores de Mercedes Benz.

Por su parte, el Grupo de los 9, una vez reconocido por Mercedes Benz, logró conseguir significativas reivindicaciones para los trabajadores como la recategorización de tareas, lo que redundó en un aumento del salario para numerosos obreros. El desarrollo sindical de los mecánicos de MBA alcanzó tal nivel que una de las empresas más poderosas del mundo definió en su reunión de directorio del 8 de enero de 1976 que había que “empeñarse en primer lugar en no dejar que surjan los conflictos” (Tomuschat, 2003: 51).

---

<sup>7</sup> Las obras sociales son un seguro médico organizado por los sindicatos argentinos para el usufructo de sus afiliados.

La comisión interna se convirtió en una importante oposición a la dirección sindical del SMATA en la provincia de Buenos Aires. Eso se evidenció en la disputa que ese sindicato tuvo con la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) cuando el Ministerio de Trabajo estableció que los trabajadores automotrices pasen a estar bajo la representación del sindicato metalúrgico. En esa confrontación los obreros de MBA se movilizaron repudiando la decisión ministerial –tal y como lo hacía José Rodríguez–, pero también cuestionando a la lista verde.

Dentro de la zona oeste del Gran Buenos Aires, Mercedes Benz se convirtió en un referente de lucha. Por ejemplo, *El Combatiente* destacó la participación de los obreros de la empresa en las jornadas de marzo de 1976 contra el plan Mondelli, afirmando que

El punto culminante de este clima de movilización, revelador del combativo estado de ánimo del proletariado fueron las marchas protagonizadas por obreros mecánicos de Mercedes Benz quienes intentaron marchar sobre la Capital por la autopista Richieri siendo detenidos por la policía que impidió su avance en la General Paz (p. 15).

El inicio de la dictadura de marzo 1976 modificó la situación al interior de la fábrica. Si previamente la gerencia se preocupaba por no enfrentarse con los activistas de base, con la modificación de la situación en el nivel nacional eso cambió. De esta manera, la agudización de la represión se cobró una víctima el 29 de abril de 1976 cuando secuestraron a un obrero de la firma, quien sería liberado varios días después producto de la movilización constante de los operarios de la fábrica. La reacción obrera a las desapariciones fue mermando con el paso de los meses, de ahí que no se registren hechos de la magnitud recién detallada en las otras desapariciones. La segunda ola represiva se dio en diciembre de 1976 cuando desaparecen a tres trabajadores más. Menos de un mes después, el 4 y 5 de enero de 1977 son secuestrados Reimer y Ventura, integrantes de la comisión interna y militantes de la JTP. En agosto de 1977 otros 10 más fueron secuestrados. De esta última ronda únicamente sobrevivió Héctor Ratto.

### Disputas entre las bases y las direcciones

La reconstrucción histórica de los enfrentamientos en MBA puso de manifiesto que en la década del setenta se dio un proceso de agudización del enfrentamiento de las bases con las direcciones del sindicato. El aumento de la radicalización de los obreros redundó en un aumento del cuestionamiento a José Rodríguez y sus seguidores. La circunstancia de que el principal conflicto en la firma haya sido un reclamo de elecciones a la comisión interna dirigida a la dirección del sindicato evidencia esta cuestión.

Por otra parte, durante los años 1969-1976 la organización sindical en el lugar de trabajo jugó un papel preponderante. La comisión interna, por ejemplo, fue el eje en el cual se articularon las mayores disputas entre la gerencia, los trabajadores y la dirigencia sindical (Tabla 1).

Tabla 1

Direcciones de la comisión interna de Mercedes Benz Argentina para el periodo 1969-1976

Años	Dirección de la comisión interna de Mercedes Benz periodo 1969-1976
1969-enero de 1974	Lista Verde
Febrero de 1974-septiembre de 1974	JTP-PST-PRT
Septiembre de 1974-octubre de 1975	Intervenida por el sindicato
Octubre de 1975-mayo de 1976	JTP-PRT. Denominada "grupo de los 9" la que renuncia en mayo de 1976. La CIR queda acéfala y meses después aparece una nueva comisión también independiente de la dirección sindical (con mayoría JTP).

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver en la Tabla 1, la comisión interna fue arrebatada a José Rodríguez en enero de 1974, luego fue intervenida por la lista verde en septiembre de ese año y en octubre de 1975 pasó a estar nuevamente dirigida por los activistas independientes de la cúpula sindical hasta

mayo de 1976 (durante la última dictadura militar). Lo que indica la relevancia de la organización sindical en el lugar de trabajo en las disputas sindicales; es decir, a la dirección del SMATA no le daba lo mismo que la comisión interna estuviera dirigida por agrupamientos contestatarios.

## Conclusiones

A lo largo del artículo vimos como en los conflictos sucedidos en Mercedes Benz se hizo presente la fuerza del SMATA, la solidez de la organización gremial en la planta y la relación conflictiva entre las bases radicalizadas y sus direcciones conciliadoras.

En el periodo histórico seleccionado los trabajadores de Mercedes Benz alcanzaron el máximo histórico de radicalización como sujeto social. A lo largo de esos años vemos que la radicalidad sindical fue en aumento. Hasta 1974 las principales acciones eran convocadas por la dirección gremial y el proceso de oposición a ellas no fue tan visible. Pero ya desde enero de ese año la radicalización adquirió mayor corporeidad y terminó estallando con mayor plenitud en octubre de 1975. La confrontación entre bases y dirigencias fue *in crescendo* en el periodo histórico, y hacia fines del mismo obtuvo su mayor fuerza. De esta manera se puede concluir que la relación entre las bases y la dirigencia tuvo un carácter conflictivo.

El proceso de organización sindical en MBA tuvo varias dimensiones, aquí solamente fue tratada la disputa entre bases y direcciones. A parte de la influencia que tuvo la estructura sindical argentina, en nuestra tesis de maestría se articuló este condicionamiento con otros dos: la situación política nacional y la naturaleza de la industria automotriz. Se consideró que juntos fueron las determinaciones esenciales que permitieron reconstruir el proceso de radicalización sindical en Mercedes Benz.

## Bibliografía

- Aguirre, F. y Werner, R. (2009). *Insurgencia Obrera en Argentina 1969-1976. Clasismo, coordinadoras interfabriles y estrategias de izquierda*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones IPS.
- Basualdo, V. (2010). Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: 1943-2007. En D. Azpiazu, V. Basualdo y M. Schorr (Comps.), *La*

- industria y el sindicalismo de base en la Argentina* (pp. 81-157). Buenos Aires, Argentina: Cara o Ceca.
- Colom, Y. R. y Salomone, A. (1998). Las Coordinadoras inter-fabriles de Capital Federal y Gran Buenos Aires. *Razón y Revolución* (4), 1-20.
- Cotarelo, M. C. y Fernández, F. (1997). La toma de fábricas. Argentina, 1964. *Razón y Revolución* (3), pp. 1-17.
- El Auténtico*. (1975a). Conflictos en las multinacionales: 4 mil trabajadores pararon Mercedes Benz contra la empresa, la burocracia y la política de hambre, 29 de octubre, p. 4.
- El Auténtico*. (1975b). Mercedes Benz: Triunfo de los trabajadores contra el monopolio y la burocracia del SMATA, 12 de noviembre, p. 4.
- El Combatiente*. (1976). El pueblo contra el plan del gobierno, 17 de marzo, p. 15.
- El Cronista*. (1975). Cumple 13 días la huelga en Mercedes Benz, 22 de octubre, p. 8.
- Estrella Roja*. (1975). Crónica de la guerra revolucionaria, 17 de octubre, p. 17.
- Evita Montonera*. (1975). Crónica de la resistencia, noviembre, p. 27.
- Gilly, A. (1990). La anomalía argentina (Estado, corporaciones y trabajadores). En P. González Casanova (Coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica* (pp. 187-213). México: Siglo XXI.
- Harari, I. (2010). La burocracia peronista. El sindicato automotriz argentino ante el auge de la lucha de clases 1969-1976. *Revista Izquierdas*, III (8), 1-19.
- Lenguita, P. y Varela, P. (2011). Una reflexión sobre el rol de las comisiones internas en el sindicalismo argentino. En C. Figari, P. A. Lenguita y J. Montes Cató (Comps.), *El movimiento obrero en disputa. La organización colectiva de los trabajadores, su lucha y resistencia en la Argentina del siglo XX* (pp. 59-82). Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo.
- Löbbe, H. (2006). *La guerrilla fabril. Clase obrera e izquierda en la coordinadora de zona norte del Gran Buenos Aires (1975-1976)*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones RyR.

- Rodríguez, F. (2011). Estrategias de lucha en industrias dinámicas durante la segunda ISI. Un análisis a partir del estudio de caso de Mercedes Benz Argentina. En V. Basualdo (Comp.), *La clase trabajadora en la Argentina del siglo XX* (pp. 115-157). Buenos Aires, Argentina: Atuel.
- Rodríguez, J. (1975). Solicitada. SMATA: A la opinión pública del país. *Clarín*, 6 de noviembre, p. 16.
- Tomuschat, C. (2003). Mercedes Benz Argentina durante la dictadura militar (1976-1983). *Informe*. Berlín, Alemania: s/e.
- Weber, G. (2005). *La conexión alemana. El lavado de dinero nazi en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Edhasa.

*Sociedad y gobierno en América Latina.*

*Enfoques, expresiones y problemática*

Se terminó de editar en octubre de 2017

en Epígrafe, diseño editorial

Verónica Segovia González

Ninos Héroes 3045, interior A-1, Jardines del Bosque

Guadalajara, Jalisco, México

La edición consta de 1 ejemplar