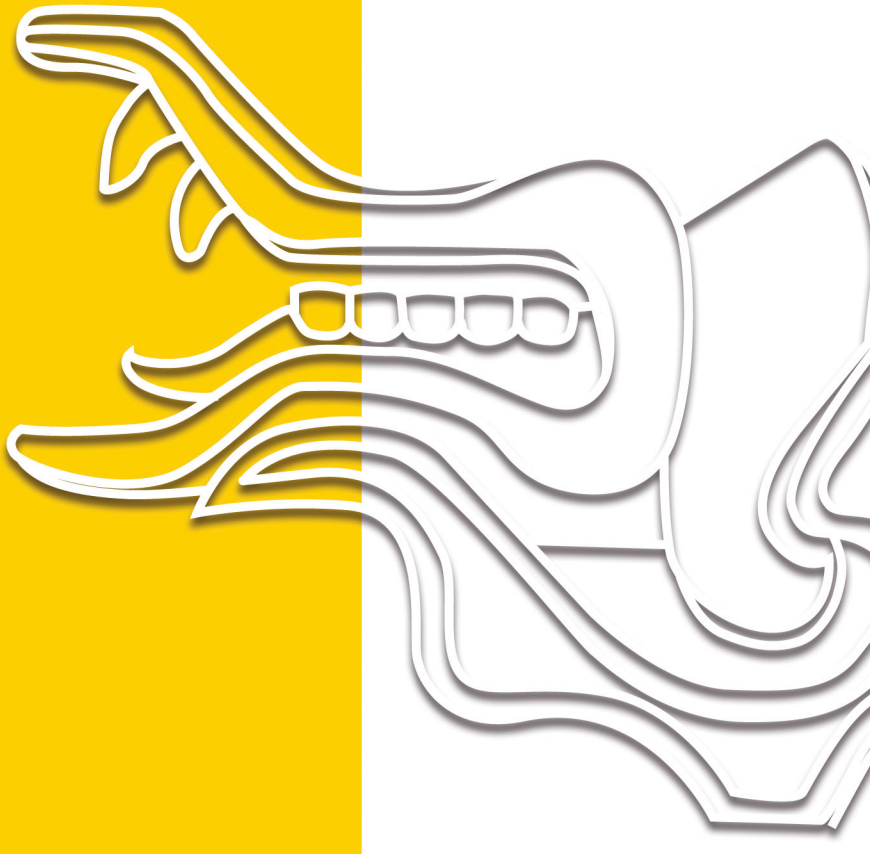
No. 16

CONfines

de relaciones internacionales y ciencia política
año 8 número 16 agosto - diciembre 2012

ISSN: 1870-3569



costo unitario :
$ 90.00

Publicación de la Escuela
de Negocios, Humanidades y
Ciencias Sociales del
Tecnológico de Monterrey,
Campus Monterrey

TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®

La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas.

Laura Valencia Escamilla*

El trabajo tendrá por objetivo responder a la pregunta sobre ¿Cuáles son las consecuencias para el Congreso al asumir un papel activo e independiente frente al Poder Ejecutivo en relación a la formulación de políticas gubernamentales? Se parte de la idea de que un congreso fuerte, en términos de capacidades legislativas, de control y especialización, favorece al Poder Legislativo en el diseño de políticas públicas. Esta aseveración se observará en tres ámbitos: 1) en la autonomía de poder adquirida por la competencia política; 2) en el marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en los actores; y 3) en la eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente al congreso frente al Ejecutivo.

Palabras clave: Equilibrio de poderes, Poder Legislativo, Políticas públicas, eficacia legislativa, coaliciones parlamentarias

Work will aim to answer the question about what are the consequences for the Congress to take an active and independent role against the Executive branch in relation to the formulation of Government policy? It is part of the idea that a Congress strong, in terms of legislative capacities, expertise and control, favors the legislature in the design of public policies. This assertion will be observed in three areas: 1) on the autonomy of power purchased by political competition; (2) on the legal framework as a set of incentives and sanctions that affect the actors; and 3) the effectiveness of the legislative work as an opportunity to activate proactively to Congress against the Executive.

***Keywords**: Power balance, Legislative, Public policies, legislative effectiveness, parlamentary coalitions.*

Fecha de recepción: 26/01/2012 Fecha de aceptación: 03/10/2012

Introducción

El declive del sistema de partido hegemónico ha generado cambios profundos en la política mexicana. El Congreso de la Unión, tradicionalmente subordinado al poder presidencial, no ha quedado al margen de estas transformaciones. El parte aguas de este escenario fueron las competidas elecciones de 1988, cuyos resultados conformaron una nueva integración del Congreso. En éste, los partidos de oposición pasaron de ser una fuerza política "simbólica" a constituir una oposición más activa, propositiva e incluso competitiva para disputarle el poder al partido hasta entonces dominante. Sin embargo, los cambios no sólo se pueden adjudicar a una mejor distribución de la representación política. La consecuencia de esto ha significado la revitalización del Poder Legislativo en términos estructurales y de comportamiento de los actores involucrados en la toma de decisiones gubernamentales.

* Profesora investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Correo: *lvalesc@correo.xoc.uam.mx*,

Frente a las transformaciones, la cuestión surge en torno al tipo de congreso resultante. Puede tratarse de un parlamento activo pero obstruccionista, debilitado en su capacidad legislativa y limitado en su relación con el Poder Ejecutivo; o por el contrario, se trata de un congreso proactivo, fortalecido en sus capacidades de control y supervisión, con experiencia, especializado, informado y profesionalizado, capaz de desarrollar sus propias propuestas legislativas a fin de coadyuvar a orientar la formación de las políticas gubernamentales[1].

La hipótesis de este artículo sostiene que el Congreso mexicano ha sufrido transformaciones que lo han llevado de una situación pasiva a una activa, y en ocasiones proactiva, en la que se ha padecido del obstruccionismo y de la volatilidad de algunas políticas, al tiempo que manifiesta una alta capacidad propositiva que, en algunas ocasiones, han ayudado a orientar las políticas gubernamentales.

Para demostrar dicha afirmación el texto tiene por objetivo averiguar cuáles han sido las consecuencias de estos cambios en relación a la capacidad del Congreso para asumir un papel activo e independiente frente al Poder Ejecutivo en correspondencia con la formulación de las políticas gubernamentales.

Para ello, se analizará el fenómeno en base a tres vertientes: la autonomía de poder adquirida respecto al Ejecutivo, afianzada por la competencia política y la integración plural del congreso; las transformaciones del marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en el comportamiento de los actores; y la eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Poder Ejecutivo en la elaboración de políticas públicas (aprobación y/o modificación de la agenda legislativa presidencial).

Decisiones legislativas y políticas públicas.

Votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. Desde el punto de vista ideal, la decisión debería ser producto de un cálculo objetivo que identifique la mejor opción a seguir,

1 El proceso de políticas públicas está siempre impregnado de decisiones legislativas: como la autoridad soberana que tiene capacidad para modificar el régimen político y/o administrativo, la jurisdicción gubernamental, los derechos ciudadanos, así como las opciones de acción privada o pública (Aguilar Villanueva, 1992).

vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas, y como un acto "libre" ejecutado por el bien de un destinatario, que, en este caso, es la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Tommasi y Stein (2006), en la realidad las decisiones son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, se movilizan, etcétera. Es decir, la decisión pública es producto de la conciliación de los intereses que participan en una sociedad plural, y como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos sobre los de los demás. Uno de los escenarios propicios para llevar a cabo esta actividad es el Congreso.

En este sentido, *las decisiones legislativas*, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son decisiones colectivas cuya base se define en términos de *objetivos nacionales* y/o permanentes plasmados en la Constitución. Puede decirse que *la decisión legislativa* significa la adecuación motivada y fundamentada de las instituciones con base en consensos que establecen lo que se considera deseable, factible y socialmente aceptable. Las modificaciones normativas (a la constitución, a las leyes, a los tratados, a los reglamentos) producen cambios en los valores y en los procedimientos organizativos.

Por su parte, las políticas públicas, sean cursos de acción o, como menciona Lowi (1972), políticas públicas institucionales[2], son los mecanismos de acción del Estado desarrollados por el gobierno,a través de procesos por los cuáles *la sociedad se organiza*. Bajo esta concepción se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el gobierno (Secretarías de Estado) y el Poder Judicial; instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutelan el estatus de personas físicas y morales, y el régimen jurídico de sus bienes y derechos.

Esta postura ubica a las políticas públicas institucionales dentro de una perspectiva dinámica. Las instituciones se reforman, se crean o se modifican en un proceso complejo donde participan distintas instancias que se traducen en el proceso de reforma constitucional y/o normativa.

2 Las políticas públicas institucionales son aquellas que tienen por objeto principal la promoción, la transformación o la desagregación de instituciones del Estado. El objeto central de este tipo de políticas afecta directamente a una institución o un sistema de instituciones, destacando su aspecto institucional, y tiende a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad. (Quermonne, 1985).

 ISSN: 1870-3569

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Pese a que para algunos autores como Ferrano (2006) *la influencia es sobretodo informal*, es ahí donde los acuerdos, la negociación e incluso las coaliciones se construyen como intercambios de concesiones (Lahera, 2004). Dentro de este intercambio, el papel del Congreso representa el marco formal e informal para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la implementación de las mismas. En conjunto, se puede concluir que las decisiones legislativas forman parte del *ciclo de las políticas públicas*[3].

Es decir, el Congreso elabora un *marco institucional* para la actuación del gobierno (Del Valle Espinosa, 2006). De ahí que contribuya a elaborar políticas que controlen el funcionamiento del conjunto gubernamental en tres dimensiones. La primera está constituida por las *políticas públicas de control* o políticas que vigilan e intervienen en el funcionamiento del gobierno a través de la rendición de cuentas horizontal de parte del Ejecutivo hacia el Poder Legislativo; la creación de tribunales judiciales y órganos encargados de auditar y resguardar los derechos humanos; o cualquier otro procedimiento de rendición de cuentas. El segundo ámbito se refiere a las *políticas públicas regulatorias*, como aquellas que alteran el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos, políticos, de medio ambiente e incluso de valores. Finalmente, las *políticas públicas constituyentes* que modifican al régimen político y/o administrativo.

En suma, las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas (informales o formales) encuadradas en un marco institucional cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular o incluso construir políticas donde el dominio ya no sea sólo gubernamental. Frente a esta injerencia, en la actualidad se discuten las siguientes preguntas sobre los congresos: ¿deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del Ejecutivo? ¿O sólo tienen la capacidad para influir en las políticas diseñadas por el Ejecutivo y a los congresistas sólo les corresponde servir de conducto entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? Inclinarse por la primera cuestión colocaría

3 Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales que Rosenbloom (2001) considera que para el congreso norteamericano el control operativo sobre la burocracia le permite intervenir de forma activa en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

al Poder Legislativo en una posición activa, pero obstruccionista, en la que es posible la parálisis de cualquier decisión. Asumir la última posición significaría inclinarse por la versión pasiva de los legislativos, donde el desempeño del Congreso se limitaría a ser una caja de resonancia de las diversas opiniones sociales, sin ninguna información y sujeto al liderazgo del Poder Ejecutivo, sin capacidad de control sobre las tareas del gobierno[4]. Es por ello que la relación entre poderes para la formación y ejecución de políticas públicas debe cumplir con tres elementos: la autonomía del Poder Legislativo respecto a la influencia política del Ejecutivo; la institucionalización del órgano Legislativo o la necesaria complejidad estructural del Congreso para ejercer una función técnica de la tarea legislativa; y la eficacia del trabajo Legislativo respecto a la aprobación y discusión de políticas gubernamentales que restrinjan la no decisión y la obstrucción parlamentaria.

De la centralidad a la autonomía del Poder Legislativo en México.

En México la incidencia del Congreso en las políticas públicas era superflua en la medida en la queel dominio del Presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial impedía el desarrollo institucional de sus contrapartes políticas. El predominio del primero sobre los otros dos no emanaba necesariamente de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución[5]. Éste más bien provenía de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso, la alta disciplina partidista y, por supuesto, la delegación del liderazgo del partido en el Presidente, que hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia contemplada en la Constitución de 1917.

No obstante, esta situación de predominio y pasividad se ha ido diluyendo en la medida en que estas condiciones han ido perdiendo terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. En este sentido, huelga decir que el Poder Ejecutivo comienza a presentar signos de equi-

4 Esta postura pasiva del Poder Legislativo se refuerza en tanto que el rol activo de los congresos sobre las políticas públicas requiere de: una carrera profesional por parte de los legisladores, estructuras fuertes de información, y asesoramiento eficiente (Ferrano, 2006). Sin embargo, como menciona Mezey (1995), la actividad legislativa está lejos de ser una actividad especializada, ya que los legisladores no son sometidos a ningún tipo de evaluación formal sobre su conocimiento adquirido, sobre todo aquellos representantes que ingresan por primera vez, así como a procesos de capacitación y actualización.

5 Según mediciones del BID, el presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros países latinoamericanos como Brasil o Chile, debido a su carencia de facultades extraordinarias al presidente, que se refieren a las prerrogativas adicionales concedidas por la Constitución a los jefes del Ejecutivo para atender asuntos de "urgencia" (como decretos de necesidad y urgencia que omiten la aprobación del Poder Legislativo para mayor agilidad).

 ISSN: 1870-3569

librio frente a los otros dos poderes. Por lo tanto, las prerrogativas constitucionales otorgadas a cada uno de los poderes son relevantes en tanto que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículo 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110 y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76 y 80 constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales) otorgadas al Legislativo son piezas clave para el sano equilibrio entre poderes, la rendición de cuentas horizontal, y las políticas públicas gubernamentales.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el Poder Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras funciones de carácter fiscalizador entra las que se encuentra: el control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promueve juicios políticos, la creación de comisiones de investigación, la demanda de la comparecencia de funcionarios públicos, el análisis de la celebración de convenios internacionales y el nombramiento de algunos miembros de la administración pública[6].

Adicionalmente a las facultades legislativas, durante la última década del siglo XX se llevaron a cabo importantes reformas en materia político electoral que han sido implementadas para hacer los procesos electorales más plurales y confiables. Tales modificaciones dieron como resultado una estructura propicia tanto para la competencia electoral, como para el fortalecimiento de los partidos. Desde la década de los noventa se han llevado a cabo importantes reformas. Se han realizado cinco modificaciones a la legislación electoral (1990, 1993, 1994, 1996 y 2007) que han sido implementadas para que los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, sean verdaderos creadores del cambio político. Las reformas no sólo han sido electorales, también han servido para ampliar los criterios de selección de los partidos y equilibrar las condiciones de competencia en la integración de los órganos legislativos. Tales modificaciones dieron como resultado la conformación de un sistema mixto en el que se privilegió el pluralismo (artículos 52, 53 y 54 constitucionales), se fortaleció el bicameralismo simétrico, y se robusteció las dirigencias partidistas sobre los militantes, lo que produjo partidos unitarios y disciplinados.

6 Pese a que la Constitución le otorga al Poder Ejecutivo amplias facultades para nombrar a los miembros de la administración pública, esta prerrogativa es compartida en algunos casos por el Congreso. Tales nombramientos se refieren al cuerpo diplomático, algunas designaciones en la Armada, en los niveles superiores de la Secretaría de Hacienda, en la Suprema Corte de Justicia, el gobernador del Banco de México, el Procurador General de Justicia y algunos más destacados en los artículos 76 y 80 constitucionales.

La introducción de los cambios electorales mejoró de forma paulatina el nivel de ganancia electoral de los partidos de oposición. Mientras que en la Cámara de Diputados la mejora fue notable a partir de 1994, en la de Senadores se dio hasta después de la reforma de 1996, con efectos en las elecciones del año 2000 cuando las condiciones de representación fueron óptimas para los partidos distintos al PRI (Ver cuadro1).

Cuadro 1. Composición de las Cámaras y control del partido del presidente (1997-2012)

Composición de las legislaturas	% de diputados del partido del presidente	% de diputados del partido predominante opositor (PP)	% de senadores del partido del presidente*	% de senadores del partido predominante opositor (PP)
1997-2000	48% (PRI)	Sin PP	60% (PRI)	Sin PP
2000-2003	41% (PAN)	42% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2003-2006	30% (PAN)	45% (PRI)	36% (PAN)	47% (PRI)
2006-2009	41% (PAN)	Sin PP	40% (PAN)	Sin PP
2009-2012	28.6% (PAN)	48% (PRI)	40% (PAN)	Sin PP

Sin PP (Sin partido predominante opositor). De 1997 a 2000 el PRD y el PAN componían la fuerza opositora y en conjunto integraron el 49% de la composición de la Cámara de Diputados; de 2006 a 2009, el PRI y el PRD agrupaban el 47% del total de curules en la Cámara de Diputados. En el Senado el PRI y el PRD concentran el 51.5% de las bancadas que componen la legislatura desde el 2006.

* De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Instituto para la Transición Democrática, Quién es quién en el Congreso; Cámara de Diputados, Legislaturas (1917-2009), mayo 2008; Cámara de Diputados Composición de las legislaturas LIX y LX.

Como se observa en el cuadro, la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la Cámara Baja, abrió paso a la autonomía del poder político del presidente sobre el Congreso mexicano. Como se observa, el Poder Legislativo en México mantiene una lógica bipartidista (con dominio PRI y PAN) y en ocasiones tripartidista (que incluye al PRD). Con excepción de las legislaturas de 1997 y 2006, el partido del presidente ha ostentado la segunda fuerza política del Congreso. En la mayoría de los casos, la primera fuerza parlamentaria ha recaído en el PRI al obtener en promedio de 45% de los curules en ambas cámaras, lo que significa que el resto de los partidos "opositores" -incluido el PRD- difícilmente han sido influyentes en las decisiones legislativas. Producto de la novedosa compo-

 ISSN: 1870-3569

sición, se implementaron mecanismos de organización interna en los cuales se privilegió la disciplina del legislador frente a su partido, con lo cual sefortaleció el liderazgo de los grupos legislativos al otorgarles amplias responsabilidades a fin de organizar, operar, distribuir y agilizar el trabajo parlamentario.

Cambio institucional del Poder Legislativo.

Para Ferrano (2006) el papel activo del congreso sobre las burocracias se inicia con "la concepción normativa de la función legislativa" en tanto que asume un rol más técnico en las tareas parlamentarias. De ahí que parte importante de la consolidación de la institucionalización de un Parlamento resida no sólo en los poderes que se le otorgan, sino que tambiénla estructura organizativa robustece a la instancia representativa.Se trata de un proceso mediante el cual una legislatura poco profesional, inestable y disfuncional llega a convertirse en una institución con autonomía política y técnica, con estabilidad e influencia pública. En un estudio realizado por Polsby (1968: 145) para verificar la institucionalización del congreso norteamericano, el autor encuentra que dicho proceso se compone de tres elementos: a) autonomía política y técnica, que implica la distinción de la organización de su entorno; b) complejidad y estructura interna, donde las funciones internas del congreso son explícitas y regulares; y c) la universalidad de los procesos internos, de modo que las reglas sean seguidas y que los sistemas "meritocráticos" remplacen al favoritismo y al nepotismo. Es decir, los congresosactivos se rigen por normas que estipulan el papel que cada uno de los miembros de la legislatura debe cumplir dentro del proceso y el procedimiento parlamentario. Además de detallar la estructura organizativa de la institución, los sistemas de información y apoyo técnico, así como la organización del trabajo en comités.

En México, el Poder Legislativo es un sistema bicameral simétrico cuya toma de decisiones está en manos de los grupos parlamentarios. Éstos, a su vez, se encuentran estrechamente ligados a los órganos dirigentes de sus partidos políticos (los Comités Ejecutivos Nacionales) dado que la designación y el financiamiento de las campañas políticas de los candidatos son una prerrogativa de los órganos centrales de los partidos, al mismo tiempo que tienen a su cargo la designación de los líderes de los grupos parlamentarios.

Este tipo de organización centralizada en la dirigencia partidista había favorecido al PRI y al presidente. Al ser jefe de estado, de gobierno y de su partido, el candidato electo obtenía la facultad *metaconstitucional* de repartir las candidaturas electorales y las dirigencias legislativas. Con ello, se aseguraban las mayorías afines al presidente porque al interior del Congreso se establecía un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del presidente de ésta, designado a su vez por el Presidente de la República[7].

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, tras ver incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Éste fue creado en la LV Legislatura (1991-1994) y posteriormente se transformó en la Junta de Coordinación Política (creada en 1999). Su objetivo era, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (LOC, arts. 34, 36 y 38, reforma del 2006).

Es así como los partidos políticos representados en el Congreso, a través de la agenda de asuntos legislativos, llevaron a debate y a votación: la reforma integral del Poder Legislativo, reforma que inició con las modificaciones de la norma en 1994, continuó en 1999, y concluyó con la transformación de la Ley Orgánica del Congreso -expedida en 1979-, con 21 reformas aprobadas en 2009. Al mismo tiempo, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, después de 77 años y 12 reformas, se refunda en abril de 2011. El resultado fue la creación de dos reglamentos independientes para cada cámara que responden a procedimientos particulares. Es decir, un reglamento para la de Cámara de Diputados y otro para el Senado de la Repúblicaa partir de 2010.

De entre las novedades organizativas identificadas en las normas modificadas sobresalen cuatro elementos:

7 Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa directiva.

 ISSN: 1870-3569

1)La conformación de la Junta de Coordinación Política que, además de atender el gobierno interno del Poder Legislativo, tiene a su cargo la ordenación de acuerdos relacionados con la presentación obligatoria de las agendas legislativas de cada partido instituido a partir de 2006 (art. 26 de la Ley Orgánica del Congreso General).

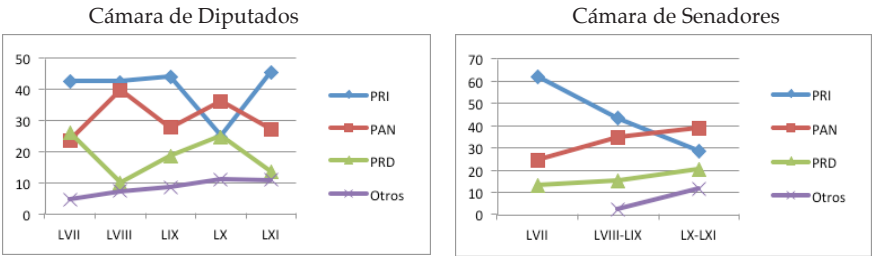
2) La actividad de control y supervisión legislativa que se reforzó con la creación de una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación–que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda– fue creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública. Tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionarlos y responsabilizarlos en caso de daño al erario público. Posterior a la creación de la Auditoría, se expide la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, nueve años después.

3) La transparencia y la información se instauran como dos elementos integrales para la autonomía e independencia de la institución legislativa. La reforma integral de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 abrió los canales de transparencia e información a los que estarían sujetas las actividades parlamentarias, así como las actividades de los congresistas. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como de los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. Al reconocer la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, estas organizaciones tendrían a su cargo la realización de actividades de investigación y sondeos para conocer las problemáticas, y el análisis delas posibles soluciones (Mena, 1999). Este cuerpo técnico estaría a cargo de los sistemas de bibliotecas y sus servicios de investigación y análisis; de los servicios de estadística y los centros de estudio especializados (en finanzas públicas, derecho e investigación parlamentaria, opinión pública y estudios sociales, desarrollo rural y equidad de género); todos ellos vinculados por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y por el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, expedido en el año 2000.

4) La pluralidad y la eficacia del trabajo legislativo fueron dos metas formuladas por los legisladores para la designación de las comisiones y comités. La organización del Congreso mantuvo una pluralidad que le permitió establecer acuerdos en los que la misma composición electoral sería un espejo de la constitución de la organización interna de las

Cámaras. La pluralidad interna se observa hasta 1997 (LVII legislatura) en la Cámara Baja y no será hasta el año 2000 (LVIII legislatura) que el Senado muestra signos de pluralidad (ver gráficas de la figura 1).

Figura 1. Integración de Comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión



Fuente: Elaboración propia con base en los datos extraídos del Instituto para la Transición Democrática, Quién es quién en el Congreso; Cámara de Diputados, Legislaturas (1917-2009), mayo 2008; Cámara de Diputados Composición de las legislaturas LIX, LX y LXI.

El número de comisiones se incrementó en ambas cámaras: 44 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y 59 en la de Senadores. Los integrantes de las mismas limitarían su número a 30 miembros por comisión, y cada legislador no podría formar parte demás de tres comisiones a la vez.

No obstante los cambios registrados en la normativa estructural de las comisiones, algunos autores (Rivera 2004; Puente, 2006; Díaz, 2000; Nava, 2004, Pérez, 2009) han encontrado evidencia empírica en la que destacan que el cambio en el número de comisiones obedeció más a una repartición de prebendas, que a su especialización. A nivel federal, la reciprocidad entre las comisiones existentes y las secretarías de gobierno, o su estructura, han sido muy numerosas y dispersas. Esto sin tomar en cuenta que pocas secretarías de Estado tienen una relación paralela y directa con las comisiones legislativas. De las 44 comisiones ordinarias que integran actualmente la Cámara Baja, sólo 20 mantienen una relación directa con las secretarías de Estado. En cuanto a la Cámara Alta, de las 59 comisiones ordinarias 15 mantienen vínculos directos. En relación a su conocimiento y experiencia, el personal de las comisiones generalmente han sido personas con formación en administración y sin especialización en la materia de las comisiones. Según Rivera (2004), antes de 1997 no existe evidencia de que un personal independiente, imparcial y despolitizado hubiera trabajado en las comisiones. Los asesores parlamentarios

 ISSN: 1870-3569

que las integraban no se sometían a exámenes de acceso, ni se mantenían en el puesto permanentemente, porque para ello se necesitaba tener vínculos personales con la dirigencia parlamentaria.

Es decir, la reorganización del trabajo legislativo en comisiones no se tradujo en una fuente de especialización, información y personal profesional que apoyaran las tareas legislativas. Esto explica en parte la baja tasa de iniciativas dictaminadas por las comisiones. Del año 2000 a la fecha, entre el 80% y el 90% de las propuestas legislativas emitidas por los congresistas han quedado detenidas en las comisiones sin posibilidad de ser discutidas (ver cuadro 3). Por su parte, las propuestas del Presidente de la República, aunque mantienen mayores tasas de aceptación, los gobiernos divididos han ocasionado un rezago que ha oscilado entre el 9% y el 43% de iniciativas que, si bien no fueron rechazadas abiertamente en el pleno, se mantuvieron obstruidas en comisiones (ver cuadro 2).

La producción y eficacia legislativa.

Como se mencionó previamente, la práctica legislativa en congresos pasivos es una tarea casi exclusiva del Poder Ejecutivo. Los congresistas cumplen el papel de"ratificadores"de las decisiones legislativas del Presidente, desincentivando la iniciativa de los miembros del Congreso para generar sus propias decisiones y, obstaculizando su tarea de supervisión de la conducta gubernamental.

Por el contrario, los congresos activos que carecen de mayorías o están divididos pueden funcionar bajo una lógica de conflicto entre poderes –provocado principalmente por el multipartidismo polarizado– que da como resultado fricciones que llegan hasta el *impasse gubernamental*[8]. Por otro lado, los congresos proactivos tienen la capacidad de intervenir, influir e incluso participar en la formulación de políticas públicas.

Podría decirse que la percepción obstruccionista del Poder Legislativo corresponde a la visión clásica de la división de poderes que, hoy en día, no es posible sostener. La complejidad burocrática de los estados le otorgan al Congreso un doble papel: el control operativo de esa burocra-

8 Esta particularidad no sólo ha contribuido a considerar a los congresos como instituciones de poco provecho. Su intromisión no sólo obstaculiza la función del gobierno, sino que su capacidad de influir o participar en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas se reduce a su papel de control que reacciona al ejercicio de la Administración Pública.

cia, y el consultor permanente de los órganos administrativos respecto a los procesos de revisión y renovación constante del marco regulador en el que se desenvuelve ese estado burocrático (Ferrano, 2006). El primer aspecto se refiere al *poder administrativo* sobre los nombramientos de algunos puestos del gobierno, mientras que el segundo representa el *poder político* de los legisladores sobre la formulación de leyes y políticas públicas elaboradas por el Ejecutivo.

Para analizar este último aspecto, que es el que interesa a este trabajo, algunos estudios comparten la metodología de contabilizar y comparar el porcentaje de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso, y medir la tasa de aprobación, rechazo u obstrucción a las propuestas del presidente. El resultado en algunos países del sur de América Latina han registrado porcentajes que van del 50% al 35% de rechazo u obstrucción a las iniciativas del presidente. Esto demuestra el poder obstruccionista que tienen los congresistas, más que una influencia positiva en las políticas públicas.

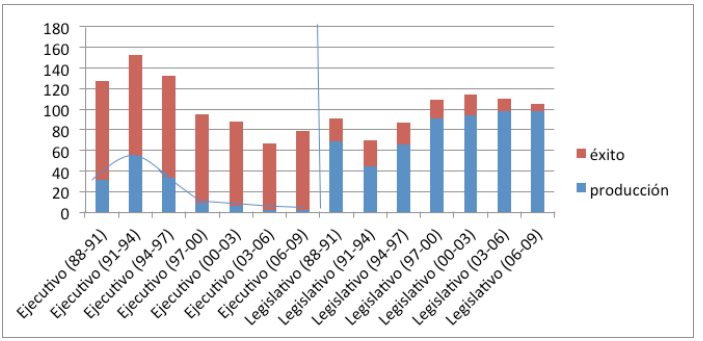
Es necesario observar el poder obstructor del Congreso e identificar el poder político de éste sobre la formulación de leyes y su eficacia. Para ello, hay que tomar en cuenta no sólo las iniciativas del Poder Ejecutivo, sino también las de los partidos políticos en la medida en que el nivel de producción de éstos últimos, en el caso mexicano, es un indicador importante del alto número de iniciativas que se han presentado en los últimos años, aún por encima del Ejecutivo. Al mismo tiempo, se debe valorar el grado de cooperación parlamentaria que se observa en las votaciones en el pleno mediante la formación de coaliciones legislativas para la aprobación de leyes que provengan del Poder Legislativo o del Ejecutivo.

En México, los datos que agrupan el trabajo legislativo, dividido en producción (o número de iniciativas presentadas) y éxito (número de iniciativas aprobadas), muestran que a medida que la legislatura se volvió más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción, pero no su éxito. Previo a 1997 las enmiendas promulgadas en el Congreso de la Unión favorecieron al Poder Ejecutivo con el 90% de aprobación.

A partir de la instauración del gobierno dividido, los cambios al interior del Congreso reflejaron la pluralidad representativa y esto se tradujo en modificaciones en la relación entre los poderes. Los efectos negativos fueron la baja tasa de éxito legislativo por parte del presidente, y la reducida disponibilidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios

institucionales del nuevo régimen democrático. Sin embargo, la ausencia de mayorías y de un líder común detonó en los legisladores la presentación de iniciativas a título propio, lo que produjo una inflación legislativa (producción), aletargando el procedimiento legislativo (éxito), e incluso se logró negociar la modificación de propuestas presidenciales como el presupuesto (ver figura 2).

Figura 2. Producción y éxito legislativo por poder facultado.



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados en línea. Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación en línea.

Con el advenimiento de la alternancia (2000-2012), el gobierno dividido bajo un bloque opositor dominado por el PRI produjo cambios en la toma de decisiones. Por un lado, la carencia de mayoría por parte del partido del presidente redujo su capacidad para influir en la agenda legislativa y, por el otro, la debilidad presidencial activó la presencia del partido dominante (PRI) en la toma de decisiones. De ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente, a una colegiada representada por las fuerzas partidistas[9].

Esta situación obligó al presidente Vicente Fox y posteriormente a Felipe Calderón a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar

9 Durante la etapa de gobiernos unificados, cuando el PRI mantenía la mayoría en ambas cámaras y controlaba la mayoría de los 31 congresos locales, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales eran superiores al 95%. Al mismo tiempo, las reformas constitucionales se incrementaron. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se registraron 67 reformas a la Constitución; Carlos Salinas (1988-1994) reformó 56 artículos de la Carta Magna; entre 1994 y 1997, Ernesto Zedillo (1994-2000) logró exitosamente la aprobación de 52 reformas (Valencia, 2008). En otras palabras, el poder mayoritario le otorgaba hegemonía al presidente en el ámbito legislativo.

con el nuevo régimen. A diferencia de sus antecesores, de acuerdo con el cuadro 2, los presidentes de la alternancia disminuyeron el número de reformas constitucionales requeridas para hacer posible sus proyectos. Al mismo tiempo, es posible observar en el mismo cuadro que el éxito de las iniciativas aprobadas se redujo hasta 43% en la última administración. Esto se explica por la prevalencia del bloque opositor cuya influencia o dominio a cargo del Partido Revolucionario Institucional ha ganado terreno hasta igualar e incluso superar la influencia del partido gobernante[10].

Cuadro 2. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Poder Ejecutivo.

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Poder Ejecutivo	N° total de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo	Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales	Poder obstructivo del Poder Legislativo	Vetos presidenciales*
Gobiernos unificados					
1988-1991	12 (12)	85	96%	4%	
1991-1994	44 (44)	135	98%	2%	
1994-1997	52 (52)	84	99%	1%	
Gobiernos divididos (1997-2012)					
1997-2000	18 (9)	57	86%	14%	
Gobiernos de la alternancia divididos					
2000-2003	17 (13)	86	82%	18%	4
2003-2006	46 (13)	76	65%	**35%**	**5**
2006-2009	18 (16)	56	91%	9%	10
2009-2012	25 (0)	61	**57%**	43%	

Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta Parlamentaria en Línea(http//gaceta.cddhcu.gob.mx) Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados. Sistema de Información Legislativa en línea: http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php

* Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia adquiere la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno (http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx).

Datos recogidos hasta febrero de 2012.

Los números entre paréntesis indican el número de artículos constitucionales aprobados y publicados, propuestos por el Poder Ejecutivo.

Claramente, tanto Carlos Salinas de Gortari como Ernesto Zedillo (hasta la primera mitad de su sexenio) impulsaron agendas legislativas que fueron apoyadas incluso por los grupos opositores. Este se debió a la potencial influencia del partido gobernante que en ese momento, de acuerdo

10 Durante el sexenio de Vicente Fox el 47% de los senadores eran integrantes de la banca priísta, mientras que en la Cámara de Diputados éstos oscilaron entre el 42 y 45%. En el último trienio del gobierno de Felipe Calderón, la oposición integrada por los legisladores del PRI ocupaba el 48% de las curules en la Cámara Baja.

al índice de dominio gubernamental, se encontraba cercano a uno, lo que significa potencial influencia del partido en el gobierno[11]. En contraparte, los gobiernos de la alternancia han experimentado una clara desventaja numérica en la integración del Congreso. Por lo tanto, han tenido dificultades en la conformación de coaliciones que apoyen los cambios estructurales o los nuevos diseños institucionales propuestos por los jefes del Poder Ejecutivo provenientes del Partido Acción Nacional.La aprobación de la legislación presidencial se ha ceñido a la presentación de propuestas exclusivas del ámbito del Ejecutivo, como los presupuestos, las propuestas fiscales o de seguridad pública; o del ámbito económico. El nivel de modificación de dichas propuestas a manos del bloque opositor ha engendrado desencuentros entre los poderes.

Ciertamente, la fragmentación del espectro partidista en el Congreso modificó la aprobación de proyectos de ley introducidos por los presidentes en gobiernos divididos. En la segunda parte de la administración de Ernesto Zedillo el número de reformas constitucionales disminuyó a 18 propuestas, al tiempo que sólo la mitad de ellas tuvieron éxito (iniciativas en materia de justicia). Las propuestas del Ejecutivo en turno más controvertidas, que abordaban el tema de derechos humanos en materia indígena y la privatización del sector eléctrico, permanecieron sin respuesta dentro de las comisiones.

Un escenario similar, aunque más conflictivo, se ha dado en los gobiernos de alternancia. Durante la administración de Vicente Fox la agenda incluía reformas en el ámbito de la administración pública, así como propuestas para la transformación del país a través de la Reforma del Estado que consolidaría las bases democráticas y de funcionamiento del sistema. Durante los primeros meses del gobierno de Fox se estableció una comisión especial para dicha reforma, en la que se consideraban nueve temas básicos para la transformación: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; sistema político, poder judicial, sistema electoral, Federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal; reforma política del Distrito Federal, pueblos indígenas, medios de comunicación y derechos a la información; reforma económica, y derechos humanos. Sin embargo, las expectativas sobrepasaron la capacidad de negociación de los actores involucrados. Salvo la discusión sobre el derecho a la información y sobre

11 Para mayor información sobre reformas constitucionales y agenda gubernamental de gobiernos unificados en México ver (Valencia, 2008).

algunas propuestas de reforma económica y en materia de derechos humanos, el resto de las propuestas ni siquiera llegaron a ser consideradas como proyectos de ley.

Es así como el proceso legislativo durante el gobierno de Vicente Fox se convirtió en una negociación interminable que, por un lado, dificultó el tránsito de manera rápida y sin cambios y, por el otro, impidió la discusión de reformas estructurales consideradas estratégicas para el desarrollo del país[12]. Las reformas cubrían tres temas básicos: disciplina fiscal (reforma financiera), reforma laboral (que incluía la discusión sobre las pensiones, capacitación, competitividad y productividad), y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). El Poder Ejecutivo envío diversas iniciativas que trataban el tema del federalismo fiscal, la reestructuración del sector energético, la participación del sector privado en la explotación del petróleo. Algunas de estas propuestas fueron abiertamente rechazadas o permanecieron sin resolución dentro de las comisiones, mientras que otras ni siquiera fueron promovidas para su discusión en el Congreso.

Debe mencionarse que el gobierno foxista se caracterizó por su rigidez y desencuentros con el Congreso y los otros poderes. Por ejemplo, durante este gobierno se promovieron 12 controversias constitucionales, de las cuales una fue iniciada por el gobierno del D.F. en contra del Poder Ejecutivo en turno, y dos más fueron promovidas por el Poder Legislativo en contra del presidente. Por su parte, el Ejecutivo recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte de Justicia para tratar problemas similares. El gabinete presidencial cuestionó a tres entidades en cinco ocasiones, y formuló cuatro controversias constitucionales más en contra del Poder Legislativo (tres en contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores). Al mismo tiempo, el Ejecutivo vetó siete leyes entre las que se encontraban: la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Servicio de Administración Tributaria, y el muy controvertido Presupuesto de Egresos.

12 Es decir, los paquetes legislativos aprobados en general fueron condicionados por los legisladores de tal forma que los más controvertidos tuvieron que ser sometidos a una segunda votación, artículo por artículo. Esto tuvo como resultado un proceso que generó múltiples enmiendas al proyecto inicial y que muchos de los miembros de las fracciones no estaban dispuestos a apoyar sino eran incluidas sus propuestas de enmienda. De ahí que el Poder Ejecutivo vetara leyes que él mismo había propuesto.

En el caso del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, la disputa electoral de 2006 supuso la búsqueda de un nuevo diseño institucional. A pesar de que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, los miembros del bloque opositor (PRI) fueron quienes continuaron controlando las reglas del juego. De ahí que fueran los integrantes del PRI los promotores de la Ley para la Reforma del Estado firmada el 14 de noviembre de 2006. A partir de la naturaleza del gobierno dividido, esta reforma plantea cambiar la constitución para lograr una gobernabilidad parecida a los gobiernos unificados dejado de lado su legado autoritario de antaño[13]. Aunque la propuesta fue generada por uno de los actores político, se intentó incluir a diferentes sectores de la sociedad a través de consultas públicas. El resultado fue un tanto desolador dado que se crearon un sinnúmero de iniciativas que se discutieron en el Congreso, pero que carecieron del consenso suficiente para integrar una reforma de Estado. En cambio el acuerdo fue parcial en materia electoral y judicial, olvidando la anhelada transformación del régimen, del sistema federal y de las garantías sociales. A pesar de que el presidente dejó en manos de los partidos la reforma del Estado, ésta no fue posible, además de que la capacidad negociadora del Poder Ejecutivo tampoco mostró tener una mayor efectividad que la del Congreso.

Durante el primer trienio del gobierno de Calderón (2006-2009) la agenda legislativa abordó temas en torno a la reforma energética, rendición de cuentas, seguridad pública y justicia penal. La mayoría de estas propuestas fueron aprobadas por el Congreso cuando el partido presidencial ocupaba la mayoría de los curules, lo cual le permitió mejorar el control de las negociaciones en torno a las propuestas del Poder Ejecutivo. En la medida que se perdieron los poderes partidistas del presidente en el siguiente periodo legislativo (2009-2012), el nivel de éxito de las propuestas del gobierno federal disminuyó significativamente a tal grado que las propuestas de reforma constitucional previas a febrero de 2012 quedaron sin efecto. Cabe mencionar que las temáticas de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo han sido polémicas dado que han abordado temas de transformación estructural como el mando único policial, la reforma laboral, o la reforma política[14], ésta última enviada en diciembre de 2009 y aprobada con múltiples modificaciones hasta agosto de 2012[15].

---

13 Las temáticas propuestas por la ley fijaban cinco temas básicos: régimen de Estado y de Gobierno, democracia y sistema electoral, Federalismo, reforma del poder judicial y garantías sociales.

14 La propuesta concreta de reforma, enviada el 15 de diciembre de 2009 al Congreso, consistía en diez puntos que abordaban: 1)la elección consecutiva de los legisladores locales, alcaldes y regidores de los ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales, con un límite de 12 años; 2)permitir la elección consecutiva de legisladores

En este escenario los gobiernos divididos han tenido que instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con las políticas del gobierno en turno.

Cuadro 3. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Congreso Federal*.

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Congreso Federal.	Reformas constitucionales aprobadas presentadas por el Congreso Federal.	N° total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal.	Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal.
1988-1991	S/D	S/D	184	22%
1991-1994	S/D	S/D	107	25%
1994-1997	S/D	S/D	163	21%
1997-2000	183	22	595	18.5%
2000-2003	352	6	1308	20%
2003-2006	758	11	3405	12.4%
2006-2009	902	52	3906	7.19%
2009-**	256	0	1153	0.26%

Fuente: Elaboración propia con base en: Valencia 2005, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en línea (http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php) y Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.
S/D: sin datos.
*Incluye las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.
** Datos recogidos hasta abril de 2010.

Uno de los primeros fenómenos que se observan en el cuadro 3 es el cúmulo de iniciativas de los grupos parlamentarios. Estos datos se pueden explicar desde varios puntos de vista. Por un lado, se puede afirmar que laproducción legislativa de los diputados se incrementó cuando el

federales con un límite de 12 años; 3)reducir el número de integrantes en el Congreso; 4) aumentar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votos necesarios para que un partido conserve su registro y acceda al financiamiento público, 5) incorporar la figura de iniciativa ciudadana; 6)incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular;7) adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta, con segunda vuelta electoral para elegir al mandatario de la República; 8) reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia;9) crear la figura de "iniciativas preferentes" para que al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones el Poder Ejecutivo pueda presentar dos iniciativas al Congreso, las cuales deberán dictaminarse y votarse antes de que concluya el periodo, o en caso contrario se consideraría aprobada; y 10)establecer en la Constitución la facultad del Poder Ejecutivo para presentar a las Cámaras observaciones parciales o totales sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

15 El largo proceso legislativo que de esta reforma política propuesta por el presidente, se debió a la permanente discusión y análisis de la misma. En un principio fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Senadores en abril de 2011. Posteriormente se envió a la Cámara de Diputados en donde, antes de emitir su dictamen, fue discutida en diversos foros. En noviembre del mismo año, la Cámara Baja aprobó una iniciativa que modificaba ampliamente la ya aprobada y que sería modificada de nueva cuenta por el Senado. El resultado fue la aprobación de una propuesta totalmente distinta a la enviada por el Poder Ejecutivo en la que se excluía la reducción de los integrantes del Congreso, el incremento del porcentaje del umbral electoral, las candidaturas independientes, la consulta popular, así como la reelección inmediata de legisladores locales y federales, alcaldes y regidores. Recientemente la propuesta de reforma, fuefinalmente aprobada por la Cámara revisora en agosto de 2012 (Gaceta parlamentaria 28 de abril de 2011; 04 de noviembre de 2011; Diario Oficial de la Federación 8 de agosto de 2012).

Poder Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorecía a su partido. Por otro lado, la inflación legislativa se tradujo en la incapacidad de los partidos para la negociación y conformación de coaliciones en lasque los legisladores individuales cooperaran con propuestas comunes o acuerdos programáticos con el gobierno. De acuerdo a Reniu Vilamala (2008), esto debilita a la democracia dado que el obstruccionismo, el bajo desempeño legislativo y la negociación de acuerdos provisionales incentivan el conflicto antes que la cooperación.

La agenda legislativa y la formación de coaliciones parlamentarias.

Actualmente los gobiernos divididos son la forma más común de organización política. La mayoría de los países democráticos presentan alguna modalidad de gobiernos no mayoritarios. Se puede decir que un gobierno dividido es aquel donde partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso. En contrapartida, los gobiernos unificados son aquellos donde un mismo partido político ocupa el Poder Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo.

En México la formación de gobiernos divididos tiene comienzo a partir de 1997, gracias a un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo donde el Poder Ejecutivo ha pertenecido a un partido y los poderes legislativos a otro. El resultado de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto[16], sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración. Ésta se dio a través de alianzas, más que de coaliciones, es decir, los acuerdo generados por los grupos partidistas fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales, no siempre cooperativos. Esta nueva etapa de la naciente democracia mexicana ha enfrentado el reto de consolidar una práctica de conformación de coaliciones hasta ahora desconocida, sin embargo esto no implicó la crispación de la vida política o causó una ingobernabilidad.

Desde 1997 (LVII legislatura) ningún partido ha podido reunir por sí solo la mayoría suficiente para aprobar leyes secundarias que sólo requieren de la mayoría simple (50% + 1).La ausencia de mayorías ha dificultado

16 Un gobierno de coalición se identifica por acuerdos entre partidos sólidos y duraderos sobre la base de una gama de temas congruentes. Los partidos que componen la coalición funcionan como actores unitarios corresponsables de la política gubernamental (Reniu Vilamala, 2008).

el proceso legislativo dado quela unión de los partidos opositores no ha sido suficiente para modificar la legislación constitucional y ésta se ha limitado a la modificación de leyes secundarias. Por otro lado, se observa cómo –a pesar de la pérdida del monopolio priísta–, la presencia del Partido Revolucionario Institucional ha sido indispensablepara la modificación legislativa y la posible formación de coaliciones.

Cuadro 4. Frecuencia de coaliciones parlamentarias (LVII-LXI legislaturas).

Coaliciones	Legislatura LVII (1997-2000)		Legislatura LVIII (2000-2003)		Legislatura LIX (2003-2006)		Legislatura LX (2006-2009)		Legislatura LXI (2009-2012)	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Todos a favor	81	44.5	171	58.2	418	62.7	328	75.1	116	60.1
Todos en contra	0	0	0	0	10	1.5	2	0.5	18	9.3
PRI – PAN – PRD	6	3.3	41	13.9	80	12	9	2.1	0	0
PRI – PAN	44	24.2	39	13.3	46	6.9	7	1.6	0	0
PRI – PRD	9	4.9	5	1.7	0	0	0	0	0	0
PAN – PRD	18	9.9	3	1	5	0.7	0	0	0	0
PRI – PAN – PVEM	22	12.1	0	0	0	0	53	12.1	23	12
PAN - PVEM	0	0	0	0	9	1.4	0	0	0	0
PRD-PT-CONV	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1.03
Oposición	0	0	25	11.9	67	10	12	2.8	3	1.5
Todos excepto PRD	0	0	0	0	32	4.8	4	0	12	6.2
Todos excepto partido que propuso	0	0	0	0	0	0	21	4.7	19	9.8
Número total de coaliciones	180	98.9	294	100	667	100	436	98.2	193*	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados

*Conteo de votaciones hasta el 14 de diciembre del 2010.

Los resultados obtenidos en el acumulado de votaciones durante el periodo estudiado es sorprendente en la medida en la que el comportamiento de los grupos partidistas no obedeció necesariamente a la lógica de mayorías (ver cuadro 4). Por ejemplo, ni el PAN, ni el PRI establecieron ningún pacto "coalicional" recurrente salvo en la LVII legislatura (2000-2003), donde el porcentaje de votos de ambos partidos representó el 36% de las votaciones en la se aliaron ambos partidos y el Partido Verde Eco-

 ISSN: 1870-3569

logista. Posteriormente, como lo ilustra el cuadro, la coalición del PRI y el PAN (de 2003 en adelante) ha disminuido tanto que se diluyó en la actual legislatura (2009-2012)[17].

Cabe notar que el mayor porcentaje, de acuerdo con el cuadro 4, lo representan las votaciones donde participaron todos los partidos políticos, incluidos los partidos pequeños (60% en promedio a lo largo de las cinco legislaturas). Es decir, no se establecieron coaliciones parlamentarias, sino que las iniciativas aprobadas fueron consensuadas con todos los partidos políticos. La unanimidad se incrementó en diez puntos porcentuales en la LX legislatura (2006-2009) con 75% del total de votaciones favorables, con un retroceso del 15% en la LXI legislatura (2009-2012). Esto probablemente se debió a que, a medida que iba predominando la oposición –sobre todo del partido opositor dominante (PRI)–, los grupos parlamentarios concertaron evitar el bloqueo en temas que no suponían costos electorales. Por ejemplo se aprobaron iniciativas de corte económico, financieras, políticas, sociales, de justicia y ecología. En cuanto a las iniciativas del presidente, éste negoció una agenda mínima para que sus facultades exclusivas fueran apoyadas por unanimidad, no sin previas modificaciones en el momento de las votaciones.

La presencia de un bloque opositor al gobierno de la alternancia no ha sido contundente a excepción de la LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) legislaturas. En ellas se registraron porcentajes por encima o igual al 10% del total de votaciones contrarias al proyecto presidencial. Cabe destacar que el partido en el gobierno participó en la mayoría de las coaliciones registradas en las diferentes legislaturas. Asimismo, el PRI, primero como partido gobernante y luego como opositor, fue partícipe de todas las uniones partidistas. Por su parte, el PRD se ha excluido sólo en un10% del total de las coaliciones, lo que indica que su tendencia ideológica, contraria a los partidos en el gobierno, no ha impedido la cooperación de la izquierda en la aprobación de iniciativas.

En suma, es posible mencionar que el multipartidismo ocasionó un incremento en el número de actores e instancias con poder de decisión. Los partidos de oposición, incluso los más pequeños, detentaron dicho poder, por lo que el proceso legislativo fue más lento y caótico. La habilidad de

17 Aunque en sentido estricto Reniu Vilamala (2008) considera que los acuerdos formados por votaciones son una coincidencia parlamentaria más que una coalición; las temáticas votadas por el PAN y el PRI obedecieron a la agenda propuesta por el primero y sostenida por el segundo.

negociación y acuerdo entre los actores con poder de veto redujeron la posibilidad de indecisión y aumentaron la probabilidad de aprobación de aquellas decisiones previamente acordadas, sobre todo las del Poder Ejecutivo y las originadas en la Cámara de Diputados. Los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Es decir que la colaboración no supuso el apoyo unilateral al presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fueron más importantes que la cooperación con el Poder Ejecutivo. Más del 60% de las reformas introducidas por el Ejecutivo fueron discutidas puntualmente y los partidos de oposición impusieron la condición de modificar las iniciativas del Presidente antes de aprobarlas. Esto se observó en todo lo relacionado con el presupuesto. Entre 2001 y 2006, el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo ha sido modificado en 35 ramos y 38 artículos, lo que ha supuesto la modificación del proyecto entre 1% y 5% del gasto neto proyectado.

Pese a la unanimidad con la que fueron votadas las iniciativas de ley, el nivel de apoyo tuvo su base en la influencia que los actores proyectaron en la propuesta final, es decir, la unidad partidista fue resultado de las modificaciones que sufrieron las propuestas votadas (ver cuadro 5).

Del cuadro anterior se debe resaltar que la unanimidad de los partidos sólo fue posible en las votaciones generales. Las votaciones en lo particular dividieron a los miembros de las fracciones parlamentarias, puesto que el compromiso de los legisladores con sus partidos estuvo sujeto a la aprobación o rechazo sus proyectos. Sin embargo, éstos dejan de ser exclusivos de un partido cuando se enmiendan los artículos específicos de la iniciativa.

Si bien es cierto que más del 60% de las votaciones se dieron en el plano de lo general y que la unaidad en torno a ellas es latente, el 40% de las mismas se votaron en lo particular y el apoyo unánime se redujo considerablemente. El apoyo se concentró en los dos partidos dominantes (PAN y PRI) o a la unión de las tres fracciones principales (PAN, PRI y PRD).

En resumen, los partidos predominantes favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. Sin embargo, la estrategia de éstos respondió a acciones electorales. Es por eso que, en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponían costos electorales, como la miscelánea fiscal, y en cambio apoyaron alas de carácter social y ecológico. Las estrategias de los partidosno se basaron en el bloqueo opositor directo, sino en el obstruccionismo a lo largo del proceso, así como la inflación

 ISSN: 1870-3569

Cuadro5. Frecuencia de coaliciones en votaciones generales y particulares (LVII-LXI legislaturas).

Coalición	LVII Legislatura (1997-2000)		Coalición	LVIII Legislatura (2000-2003)		Coalición	LIX Legislatura (2003-2006)		Coalición	LX Legislatura (2006-2009)		Coalición	LXI Legislatura (2009-2012)	
	VG	VP		VG	VP		VG	VP		VG	VP		VG	VP
Todos a favor	71 (39.4)	10 (5.5)	Todos a favor	138 (46.9)	33 (11.2)	Todos a favor	379 (56.8)	39 (5.8)	Todos a favor	298 (68)	30 (6.8)	Todos a favor	99 (51.3)	17 (8.8)
PRI – PAN - / PVEM / PT	10 (5.5)	34 (18.8)	PRI – PAN – PRD	26 (8.8)	15 (5.1)	Todos en contra	1 (0.1)	9 (1.3)	Todos en contra	1 (0.22)	1 (0.22)	PRI – PAN – PVEM – NA	10 (5.2)	13 (6.7)
PRI – PAN – PRD - / PVEM / PT	17 (9.4)	11 (6.1)	PRI – PAN -/ PVEM / PSN / PAS	16 (5.4)	23 (7.8)	PRI – PAN – PRD	57 (8.5)	23 (3.4)	PAN – PRI – PVEM – NA	8 (1.8)	28 (6.4)	PRI – PAN – PRD – PVEM – CONV – NA	11 (5.7)	7 (3.6)
PRI – PRD - / PVEM / PT	2 (1.1)	7 (3.8)	PAN – PRD / PVEM CONV / PT	1 (0.34)	2 (0.68)	PRI – PAN	20 (2.3)	26 (3.9)	PAN – PRI - PVEM	6 (1.3)	11 (2.5)	PRD – PT – CONV	-	2 (1.03)
PAN – PRD - / PVEM / PT	8 (4.4)	10 (5.5)	PRI – PRD / CONV / PT / PSN	2 (0.68)	3 (1.02)	Todos, excepto PRD	8 (1.2)	24 (3.6)	Todos, excepto PRD – PT	5 (1.14)	7 (1.6)	Todos, excepto PT y PRD	6 (3.1)	6 (3.1)
Subtotal	108 (60)	72 (40)	Todos, excepto CONV	9 (3.06)	4 (1.3)	PAN – PVEM	3 (0.4)	6 (0.8)	PAN – PRI – PRD	5 (1.14)	4 (0.91)	Otros	10 (5.2)	9 (4.6)
Total de votaciones	180		Todos, excepto PAS	8 (2.7)	8 (2.7)	Oposición	17 (2.5)	50 (7.5)	PAN – PRI	4 (0.91)	3 (0.6)	Oposición	-	3 (1.5)
			Todos, excepto PVEM	3 (1.02)	3 (1.02)	PAN – PRD	-	5 (0.74)	Todos, excepto PT	6 (1.3)	1 (0.22)	Subtotal	136 (70.4)	57 (29.6)
			Subtotal	203 (69)	91 (31)	Subtotal	485 (72.7)	182 (27.3)	Todos, excepto PRD	3 (0.6)	1 (0.22)	Total de votaciones	193*	
			Total de votaciones	294		Total de votaciones	667		Todos, excepto PAN	2 (0.4)	4 (0.91)			
									Todos, excepto CONV	4 (0.91)	2 (0.4)			
									Todos, excepto PVEM	1 (0.22)	1 (0.22)			
									Subtotal	343 (78.6)	93 (21.3)			
									Total de votaciones	436				

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

*Conteo de iniciativas hasta el 14 de diciembre del 2010.

Nota, VG: Votación en lo general; VP: Votación en lo particular.

legislativa a fin de acumular grandes cantidades de iniciativas en las distintas comisiones dictaminadoras. Las que llegaron al pleno fueron previamente negociadas bajo acuerdos puntuales y condicionados que estaban lejos de conformar coaliciones estables y de largo plazo.

Conclusiones

El artículo tuvo por objetivo abordar el papel del Poder Legislativo en México en la elaboración de políticas públicas. Se pudo observar que la transformación estructural e institucional del Congreso mexicano lo ha fortalecido hasta convertirlo en una institución relevante en la formación de políticas públicas. No obstante, este empoderamiento ha beneficiado sólo al liderazgo partidista evitando así que la autonomía del legislador derive en votos individuales que determinen los resultados de cualquier propuesta.

De las transformaciones que se analizaron con respecto a la integración, la organización y al trabajo legislativo, se puede mencionar que el trabajo legislativo y el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, junto con la participación colectiva de los legisladores, fue predecible. Aunado al incremento en el nivel de producción legislativa entre los miembros de los grupos parlamentarios, el apoyo a las propuestas del Jefe del Poder Ejecutivo fue notable; pese a la disminución de éstas, la mayoría de sus iniciativas tuvieron éxito. Los partidos de oposición también lograron pasar, aunque en menor medida, algunas de sus propuestas. Es importante recalcar este hecho porque demuestra que la pluralidad del Congreso, en especial en la Cámara de Diputados, no fue un obstáculo continuo a la gobernabilidad gracias al fortalecimiento del liderazgo partidista en la negociación de la toma de decisiones. Sin embargo, la inflación legislativa obstruyó el procedimiento legislativo de aquellas propuestas consideradas "estratégicas para el país". A pesar de que, cuantitativamente, el Congreso ha incrementado su productividad, la eficacia del Poder Legislativo no ha mejorado. Hasta el momento, el rezago en el dictamen legislativo ha impedido la aprobación de diversas iniciativas incluidas en la agenda gubernamental y que aún siguen sin llegar a un consenso.

ISSN: 1870-3569

Referencias

1. Aguilar, L. F. (1992). "Estudio introductorio". En L. F. Aguilar Villanueva, & (Editor), *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrua, pp. 15-74.
2. Díaz, Héctor (2000). "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente". En Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*. México: FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura, pp. 179-217.
3. Del Valle Espinosa, Alfredo (2006). "La trascendencia del poder legislativo en la elaboración de Políticas Públicas". *Apuntes legislativos*. En memoria de Alfredo del Valle Espinosa (1954-2006). México: Cámara de Diputados, pp. 415-425.
4. Ferrano, Agustín E. (2006). "Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina", en *Revista Chilena de Administración Pública*. Número 8, pp. 80-111.
5. *Gaceta Legislativa*. En línea. Consultada el 15 de mayo de 2011.http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/votaciones/.
6. Lahera P. Eugenio (2004).*La política y las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
7. Lowi, Theodore J. (1972). "Four Systems of policy, politics and choice", en *Public Administration Review*. Vol. 32, número 4, pp. 298-310.
8. Mena Mora, Amalia(1999). "Modernización de la vida parlamentaria", en *Crónica Legislativa*. Cámara de Diputados, núm. 16.
9. Mezey, Michael L. (1995). "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (coord.) *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*. Argentina: Heliasta ediciones.
10. Nava, Salvador (2004). "Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos", en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. México*: Universidad Estatal de Nueva York, pp. 41-75.
11. Pérez, Moisés (2009). "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo", en *Andamios*. Vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278.
12. Polsby, Nelson(1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *The American Political Science Review*. Estados Unidos: Harper and Row.
13. Puente, Khemvirg(2006). "Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano", en Mario Téllez (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*. México: UAM-ITESM-Poder Legislativo del Estado de México, pp. 85-122.
14. Quermonne, L. (1985). "Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie", en M. Grawitz, & J. Leca, *Traité de Sciences politiques. Tome IV, Les Politiques publiques* (G. A. Bolívar Espinoza, Trad.). Paris: PUF.
15. Reniu Vilamala, Josep M. (2008). "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", en *Documentos CIDOB*, número 25.

16. Rivera, José (2004), "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados en México", en *Política y gobierno*. Núm. 2, segundo semestre, pp. 265-313.
17. Rosenbloom (2001). "Whose bureaucracy is this, anyway? Congress'1946 answer", en *Political Science and politics*. Número 34, pp. 773-777.
18. Secretaría de Gobernación (2011).*Informe de la Secretaría de Enlace Legislativo, México*.
19. Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) (2009).Cámara de Diputados, México.
20. Tommasi y Stein (2006). "La política de las políticas públicas", en *Política y Gobierno*. Número 2, segundo semestre, pp. 393-416.
21. Valencia Escamilla, Laura (2008). "Reforma del Estado para la Gobernabilidad Democrática en México", en *Política y cultura*. Primavera, Número 29, pp. 11-39.

Iguales, pero no tanto. El acceso limitado de las mujeres a la esfera pública en México.

Helena María Varela Guinot*

Históricamente, la mujer ha sido relegada al ámbito de lo privado, vedándose su acceso a la esfera pública en donde se desarrolló la sociedad civil. Esta situación fue transformándose y, paulatinamente, fue reconociéndose la personalidad jurídica de las mujeres como sujetos de derecho. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, la presencia de la mujer en la esfera pública sigue siendo limitada y obstaculizada debido a la presencia de varios muros. El objetivo de este artículo es analizar dichos obstáculos desde la perspectiva social, política, cultural y económica, a partir de los indicadores que forman parte de las Metas del Milenio (en el rubro de igualdad de género y empoderamiento de la mujer). Los avances formales en el ordenamiento institucional no son suficientes para garantizar la igualdad mientras no se mejore en materia de "empoderamiento".

Palabras clave: Mujeres, discriminación, equidad de género, participación política, calidad de la democracia

Historically, women have been relegated to the private realm, thus not being allowed to have access to the public sphere where civil society is developed. This situation evolved and, eventually, women were acknowledged as legal subjects. Nevertheless, despite these accomplishments, women's presence within the public sphere is still limited and obstructed by the presence of several walls. The main purpose of this article is to analyze those obstacles from a social, political, cultural, and economic perspective, taking in to consideration the indicators of the Millennium Development Goals (in its chapter of promoting gender equality and empowerment women). The formal advances in legislation are not enough to guarantee equity, until there is no improvement concerning the topic of "empowerment".

***Keywords**: women, discrimination, gender equity, political participation, quality of democracy*

Fecha de recepción: 14/02/2012 Fecha de aceptación: 04/10/2012

Hombre Público: m. El que tiene presencia e influjo en la vida social.
Mujer Pública: f. Prostituta.
Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2001).

El 3 de octubre de 2010 se celebraron elecciones en dos países de América Latina en las cuales las mujeres jugaron un papel decisivo. La llegada a la alcaldía de Lima de Susana Villarán y la victoria de Dilma Rousseff en Brasil perfilaron un escenario en donde parecía levantarse la veda para que la mujer accediera a la esfera política, normalmente dominada por los hombres. Otros casos similares (Laura Chinchilla, Cristina Fernández, y anteriormente Michelle Bachelet o Violeta Chamorro, por mencionar algunas presidentas en América Latina) confirmaban los resultados de una larga lucha por la equidad de género, que ahora se traducían en el acceso a las más altas esferas del poder.

* Profesora-investigadora de Universidad Iberoamericana. Correo: *helena.varela@ibero.mx*

Sin embargo, un análisis más exhaustivo presenta un panorama menos optimista en donde la equidad, entendida como igualdad de oportunidades y de retribuciones, sigue siendo una meta a lograr, más que un objetivo alcanzado. Más allá de los logros obtenidos (que no hay que desdeñar), la realidad muestra que los espacios en donde las mujeres se vuelven protagonistas son más una excepción que la regla. Una revisión de nuestra realidad política y económica pone en evidencia los muros (institucionales y culturales) que aún deben derribarse antes de que la mujer pueda acceder realmente, y en igualdad de condiciones, a la esfera pública. La problemática radica en que mientras no se eliminen estos obstáculos, se estará muy lejos de alcanzar una democracia de calidad tal y como la define Leonardo Morlino: "aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones o mecanismos que funcionen correctamente *realiza la igualdad y la libertad de los ciudadanos*" (Morlino, 2005, p.257).

El planteamiento aquí propuesto es que, a pesar de ciertos avances formales, el ordenamiento institucional no es suficiente para garantizar la igualdad de género mientras no se avance en materia de "empoderamiento". Esto se debe a que el déficit institucional está arraigado en una cultura política que ubica a las mujeres en espacios privados, alejados de aquellos que han ido permitiendo la formación y desarrollo de la ciudadanía. En este trabajo se analizarán algunos de los obstáculos que han provocado este déficit, así como los intentos institucionales y las estrategias gubernamentales para reducirlo tomando como punto de partida los indicadores que forman parte de las Metas del Milenio (en el rubro de igualdad de género y empoderamiento de la mujer).

1. La igualdad como principio de la democracia y el concepto de empoderamiento.

Un elemento fundamental de la democracia, en sus múltiples acepciones (tanto normativas como sustantivas o procedimentales), ha sido el de la igualdad. En su vertiente normativa, la democracia se ha basado en dos valores fundamentales: la libertad y la igualdad (Jáuregui, 1994, p.37). Asimismo, en la perspectiva sustantiva y procedimental, las definiciones de democracia han identificado los elementos que posibilitan mayores condiciones de igualdad, entendida en sus diferentes vertientes (Sartori, 2002, p.101-104):

- Igualdad jurídico-política: "A cada cual los mismos derechos legales y políticos, y por ello el poder legalizado de resistir al poder político".
- Igualdad social: "A cada uno el mismo estatus, y por ello el poder de

resistir a la discriminación social".

- Igualdad de oportunidades de acceso: "A cada uno las mismas oportunidades de acceso, y por lo tanto el poder de hacer que el mérito cuente".

- Igualdad de oportunidades de partida: "A cada uno un poder material inicial adecuado para conseguir los mismos talentos y posiciones que cualquier otro".

- Igualdad económica: "A nadie poder alguno, económico o de otro tipo".

Los cambios habidos en materia jurídico-política (a partir del reconocimiento de los derechos y libertades de las mujeres) no han venido acompañados por transformaciones en materia social, económica y cultural, de manera que, desde una perspectiva integral, son pocos los avances logrados. Ello ha generado un déficit democrático importante al excluir *de facto* a la mitad de la población. Al igual que ocurre con otros elementos del régimen político, existe una brecha entre lo formal y lo real: si bien hay un reconocimiento explícito de la igualdad como un principio básico, aún no se generan verdaderas condiciones de equidad que permitan el "empoderamiento" de las mujeres. De esta manera, las democracias muestran ser de baja calidad cuando éstas son analizadas a partir de la dimensión de la igualdad. Una de las claves para entender este fenómeno está relacionado con el hecho de que cultural y socialmente la mujer sigue sin ser vista como una ciudadana con plenos derechos (más allá del reconocimiento formal).

La presente investigación parte de la perspectiva de género y busca identificar las causas de las desigualdades existentes a partir de las condiciones socioculturales que han prevalecido en las sociedades (Pérez-Gil Romo y Ravelo Blancas, 2004). Históricamente, la mujer ha sido relegada al ámbito de lo privado. No sólo se impedía su participación en las instancias más cercanas al Estado, sino que también se vedó su acceso a la esfera pública en donde se desarrolló la sociedad civil[1]. Su papel se circunscribió al hogar, espacio que tampoco llegó a controlar porque, en última instancia, era dominado por quien tenía el poder económico, es decir, el hombre.

Sin embargo, esta situación fue transformándose, produciendo un cambio en las relaciones de poder que afectaron tanto al ámbito privado (con una mayor autonomía de la mujer, toma de conciencia sobre su pro-

1 Concepto de esfera pública vinculada al desarrollo del tejido social civil (no estatal) tomado de Víctor Pérez Díaz (2000). El autor explica el desarrollo de la sociedad civil, especialmente a partir del siglo XVII y XVIII, con la formación de sociedades de salones, científicas y académicas que generaron espacios públicos alejados del discurso hegemónico estatal.

pio cuerpo, reivindicación del derecho a tomar por sí misma las decisiones relativas a su individualidad) y en el ámbito público (con la salida de la mujer de la esfera doméstica para ocupar espacios que tradicionalmente correspondían a los hombres, con el reconocimiento de la personalidad jurídica de las mujeres y de sus derechos). A través de un largo proceso, la mujer alcanzó a tener una mayor visibilidad cuestionando los roles de género y postulando una nueva forma de entender su papel en la sociedad. Si bien los cambios en la esfera privada y pública se fueron dando de manera simultánea e interdependiente (siendo importante observar los vínculos entre ambos espacios), este artículo se centrará en aquellos aspectos ligados más directamente con las conquistas de las mujeres más allá del ámbito doméstico.

Una ardua lucha fue emprendida para sacar a las mujeres de los hogares, reclamando mejores condiciones laborales, así como la posibilidad de participar en los procesos políticos, comenzando por los electorales. En cuanto a la participación política, en 1861 Australia del Sur reconoce por primera vez, aun con ciertas restricciones, el sufragio femenino, seguido de Nueva Zelanda en 1893. A partir de la Primera Guerra Mundial, como consecuencia del papel jugado por las mujeres en las fábricas mientras los hombres peleaban en el frente, se extendió el sufragio femenino en muchos países de Europa y América. De esta manera, se quitaba la cerradura a los hogares y se "permitía" que la mujer saliera de los mismos para incorporarse a la esfera pública civil y, posteriormente, a la estatal.

El concepto de empoderamiento permite una aproximación a esta problemática, para entender los avances logrados, pero también el camino que queda por recorrer. Este concepto tiene múltiples acepciones, pero todas ellas hacen referencia al control que una persona adquiere sobre sí misma, a partir de la "libertad de elección y acción" (Banco Mundial) (FRIDE, 2006). La idea desarrollada por Naila Kabeer de aumentar "la capacidad de los individuos para tomar decisiones estratégicas en un contexto donde previamente esa posibilidad no existía" permitirá evaluar el grado de avance de las mujeres en esta materia. Es importante recordar que el poder va más allá de la posibilidad de tomar decisiones de manera individual; los hombres también tienen la "capacidad de construir las *reglas del juego*, de manera que disfracen las operaciones de este poder y construyan la ilusión de consenso y complementariedad" (Kabeer, 1998, p.240). Para ir más allá del simple reconocimiento de los derechos y para no caer en ejercicios de simulación a través de discursos fáciles que no reflejen un verdadero cambio de la situación de la mujer, es necesario construir "*el poder desde adentro*, como anexo necesario para mejorar su capacidad de

controlar recursos, determinar programas y tomar decisiones" (Kabeer, 1998, p.241). La autora señala tres dimensiones que permiten identificar el grado de autonomía que se tiene para tomar decisiones: en primer lugar, los recursos que dan cuenta de las condiciones previas y el contexto social en el que se tienen que tomar las decisiones; en segundo lugar, la "agencia" o el proceso mediante el cual se establecen los objetivos; y por último, los logros o resultados de la decisión (Kabeer, 2000, p.29-30). El empoderamiento de la mujer implica tanto incidir sobre las necesidades prácticas, mediante los cambios que generen mejoras de las condiciones de vida, como sobre las necesidades estratégicas, a través de la modificación de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, planteando una nueva forma de entender los roles de género.

De esta manera, no sólo es cuestión de conceder y reconocer una serie de derechos o de mejorar ciertas condiciones de vida (relacionadas con la salud, la vivienda o la educación), sino de que las mujeres conquisten espacios que tradicionalmente le eran vedados, pudiendo tomar decisiones estratégicas que habían sido tomadas exclusivamente por los hombres. En la medida en que se puedan identificar estos espacios, se podrá afirmar que se ha avanzado en materia de equidad y que, por tanto, la calidad de la democracia ha mejorado de forma significativa. Para ello, es fundamental que se puedan cambiar las reglas del juego mediante las cuales se determina la forma en que se toman las decisiones.

En ese sentido, este trabajo se apoya en la propuesta de Gita Sen, quien identifica los dos ámbitos en donde se tiene que dar un cambio en las relaciones de poder: en la dominación externa, que se basa en el control de los recursos (físicos, humanos, financieros); y en la dominación interna, que regula la ideología (valores, creencias y actitudes). Para que el proceso de empoderamiento sea exitoso tiene que abarcar ambas dimensiones y "sólo será sostenible si el individuo logra alterar la percepción de sí mismo y tomar control sobre su vida" (Sen, 1997, p.2)[2] . Estos aspectos serán analizados en las siguientes páginas.

Una de las formas de analizar los cambios habidos en este terreno ha consistido en estudiar el papel que han jugado las mujeres en la esfera pública, especialmente en todo lo relacionado con el ejercicio del poder: los espacios conquistados y los obstáculos que han dificultado el mismo. Este

2 La traducción está tomada de FRIDE (2006). En el texto completo (Sen, 1997) aparece la cita textual en inglés: "To be sustainable the empowerment process must alter both people's self-perception and their control over their lives and their material".

tipo de estudios revelan que, a pesar de los avances, la presencia de la mujer fuera de la esfera privada es todavía muy precaria y está basada más en una "concesión", que en el reconocimiento pleno de sus derechos. Se permitió que la mujer saliera de casa, pero en su camino hacia el ámbito público se encontró con varias barreras que, si bien han disminuido su altura, todavía impiden un acceso franco. Tal y como se refleja en los programas de las Naciones Unidas, estos muros se van levantando desde el momento en que se generan las oportunidades de partida, como el acceso de hombres y mujeres a la educación, que marcan condiciones iniciales de desarrollo diferenciadas, que incidirán posteriormente en otros ámbitos. Esto se debe a que, como señala Kabeer, las reglas del juego mediante las cuales la mujer ha podido salir del hogar se han dictado desde una perspectiva de género que todavía asigna ciertos roles (domésticos) a las mujeres.

En el año 2000, los líderes de 189 países acordaron instituir una serie de acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida en el mundo a través de lo que denominaron Objetivos de Desarrollo del Milenio. A través de 21 metas diferentes, que se medirían con sesenta indicadores, se buscó establecer un plan a quince años para atacar problemas vinculados con el desarrollo mundial tales como: la pobreza, las enfermedades o el hambre[3]. El tercero de estos objetivos hace referencia expresa a "promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer", estableciendo como meta única "eliminar las desigualdades entre sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015". Tres indicadores sirven para medir este objetivo:

- Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior.
- Proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola.
- Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.

En los siguientes apartados, se analizará cada uno de estos rubros y se considerarán las condiciones de igualdad apuntadas por Sartori (2002): las de partida (que apuntan a cuestiones educativas y al muro social), las de acceso (más vinculadas a aspectos económicos), así como las jurídico-políticas (que dan cuenta del grado de avance en el ámbito institucional

3 Los ocho objetivos que se establecieron fueron: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2) Lograr la enseñanza primaria universal. 3) Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años. 5) Mejorar la salud materna. 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Un desglose de las metas e indicadores puede encontrarse en la página de Naciones Unidas http://mdgs.un.org (Naciones Unidas, 2000)

y político), para dibujar el mapa de la desigualdad de género en América Latina, específicamente en México. A lo largo de este recorrido se hará una diferenciación entre el reconocimiento de los derechos (ya logrado) y las condiciones de empoderamiento de la mujer (por lograr).

2. (Des)igualdad social y de oportunidades de partida: el muro social.

Una de las formas de medir las oportunidades de partida, entendidas como las condiciones iniciales que permiten el desarrollo de una persona, es revisando el acceso a la educación. Sin embargo, es necesario hacer algunas matizaciones al respecto. En el último siglo se han dado avances importantes en este rubro, lo cual ha permitido, en principio, un mayor equilibrio entre las oportunidades de los hombres y las de las mujeres. Se han dejando atrás los sistemas educativos a los cuales sólo accedían los hombres (especialmente en los niveles de educación superior) bajo la creencia de que ellos eran los únicos que necesitaban capacitarse y formarse para después acceder a un puesto de trabajo. Se han hecho esfuerzos importantes para que la mujer no quede relegada y pueda tener esas mismas oportunidades de partida. El caso de América Latina es quizá uno de los más paradigmáticos en este rubro, tal y como lo refleja el Informe de 2011 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mientras que regiones como África, Oceanía y Asia occidental y meridional siguen mostrando rezagos importantes, especialmente en la educación primaria.

Tabla 1: Alumnas por cada cien alumnos en matriculación escolar

	Enseñanza primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza terciaria	
Año	**1999**	**2009**	**1999**	**2009**	**1999**	**2009**
Oceanía	90	89	82	79	67	63
África subsahariana	85	92	74	86	65	74
Asia occidental	86	92	89	88	81	86
África septentrional	90	95	75	89	78	87
Asia Meridional	83	95	98	98	74	98
América Latina y el Caribe	97	97	93	98	67	103
Asia sudoriental	96	97	95	103	91	107
Cáucaso y Asia central	99	98	93	106	96	109
Asia oriental	101	104	107	108	117	126
Regiones en desarrollo	91	96	88	96	82	97

Fuente: Naciones Unidas (2011).

El caso mexicano está en consonancia con estas cifras. De acuerdo al INEGI, la presencia de la mujer en escuelas y universidades es significativa, si bien todavía hay un mayor porcentaje de hombres que de mujeres en todos los niveles, salvo el de bachillerato (tabla 2).

ISSN: 1870-3569

Tabla 2. Matrícula educativa en México por género y nivel

	2006/2007				
Nivel	**Total**	**Hombres**	**%**	**Mujeres**	**%**
Primaria	14585 804	7 466 936	51.10%	7 118 868	48.80%
Secundaria	6 055 467	3 038 175	50.10%	3 017 292	49.80%
Bachillerato	3 390 432	1 632 562	48.15%	1757 870	51.84%
Licenciatura	2 150 146	1 089 100	50.65%	1 061 046	49.34%
Posgrado	162 003	82 553	50.95%	79 450	49.04%

	2007 / 2008				
Nivel	**Total**	**Hombres**	**%**	**Mujeres**	**%**
Primaria	14 654 135	7 498 871	51.17%	7 155 264	48.82%
Secundaria	6 116 274	3 068 454	50.16%	3 047 820	49.83%
Bachillerato	3 471 415	1 665 961	47.995%	1 805 454	52.00%
Licenciatura	2 232 189	1 129 860	50.61%	1 102 329	49.38%
Posgrado	174 282	88 198	50.60%	86 084	49.39%

	2008 / 2009				
Nivel	**Total**	**Hombres**	**%**	**Mujeres**	**%**
Primaria	14 815 735	7 576 569	51.13%	7 239 166	48.86%
Secundaria	6 153 459	3 094 294	50.28%	3 059 165	49.71%
Bachillerato	3 556 858	1 705 740	47.95%	1 851 118	52.04%
Licenciatura	2 296 381	1 164 934	50.72%	1 131 447	49.20%
Posgrado	185 516	91 994	49.58%	93 522	50.42%

Fuente: INEGI

Hay que considerar tres cuestiones para tener el panorama más completo posible con respecto a las condiciones de partida. En primer lugar, el vínculo existente entre acceso a la educación y condiciones económicas (Sartori, 2002, p.102). En este sentido, el veto y las diferencias en capacitación no son provocadas tanto por el género como por las condiciones económicas de las personas. Los sectores que tienen menos acceso a la educación son los más pobres; en muchas ocasiones no llegan a culminar los primeros niveles educativos (que son obligatorios). Además, hay que considerar que las cifras oficiales consideran la inscripción a un curso, pero no toman en cuenta la tasa de deserción, las personas que no terminan sus estudios por motivos ligados normalmente a las condiciones de pobreza en que viven. En este caso, el factor de género sí influye. Un estudio ha demostrado que las mujeres entre los 12 y 14 años son más propensas a

abandonar la escuela que los hombres de esa edad, además de que el nivel de analfabetismo es mayor en la población femenina (15%) que en la masculina (9.6%) (Bazdresch Parada, 2001, p.74-75).

En segundo lugar, el tema educativo está muy ligado a la desigualdad social. Bajo el principio de que todos deben tener el mismo estatus dentro de la sociedad, en el caso de la mujer, y más todavía en el caso de la mujer pobre, se descubre que sufre de un fuerte grado de discriminación debido a la combinación de dos condiciones: su género y su situación socioeconómica. La combinación "mujer" y "pobre" es una fórmula que tiene como resultado la marginación y la exclusión social, esto se observa en el terreno educativo, en materia de salud o de vivienda. En ese sentido, varios estudios han mostrado que "la brecha educativa entre hombres y mujeres se amplía según el nivel de desarrollo sea más o menos alto": mientras que en los países con desarrollo humano más alto la tasa de alfabetización de adultos es de cerca de 95%, teniendo una diferencia de uno o dos puntos porcentuales entre hombres y mujeres, en los países con desarrollo humano menor, la tasa de alfabetización de mujeres adultas no alcanza el 30%, cuando la de los hombres está en torno al 45% (Alcañiz Moscardó, 2011, p.169-170). Un tercer elemento que habría que añadir en esta ecuación, especialmente en los países de América Latina, es la cuestión étnica. Un estudio del BID señala que las poblaciones indígenas en Latinoamérica obtienen un salario hasta un 28% menor que el que recibe la población blanca, perteneciendo al mismo grupo de edad, género y nivel educativo (Atal et al, 2009, p.45).

La pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Las condiciones de inequidad hacen más difícil el enfrentar las carencias sufridas, lo cual se torna en un círculo vicioso y en un problema crónico[4]. La pobreza afecta las condiciones de partida de la población, y la situación se agrava cuando se une la pobreza a la desigualdad de género, puesto que influye no sólo en la cantidad de personas que finalmente culminan sus estudios, sino también en la calidad de la educación recibida:

> Sigue siendo verdad que las sociedades rurales tienen mayor dificultad para recibir y/o acceder al servicio educacional. En localidades con menor de 100 habitantes (108 mil según el censo de 1990) el 35% de los niños en edad escolar no asiste a la escuela. En ciudades de 100 mil o más habitantes, sólo el 6.3% no asiste. Si lo vemos por entidad o municipios, la pobreza se agudiza en comunidades pequeñas de estados y municipios

4 No se aborda aquí la aún más dramática situación de la mujer en lo que se refiere a violencia.

> rurales y poco habitados, y llega hasta el 50% en lugares de Chiapas y Guerrero.
>
> El 7% de la población nacional es considerada indígena. Ahí se concentra el 26% de los analfabetos del país. Todavía no se logra una educación pertinente a estos grupos. En México hay 4.2 millones de analfabetos, el 8% de la población de 15 años o más (Bazdresch Parada, 2001, p.74).

Por último, para evaluar íntegramente las condiciones de acceso a la educación se deben considerar los contenidos específicos y los valores impartidos en las aulas. En ese sentido, habría que analizar hasta qué punto se siguen inculcando valores ligados a la visión tradicional de que la mujer debe permanecer en la casa, mientras el hombre tiene la responsabilidad de proveer al hogar. En ese caso, no sería suficiente analizar el acceso a la educación como variable para determinar las condiciones de equidad, sino que habría que revisar la calidad de dicha educación y los contenidos específicos que se abordan. Esto es importante porque es por este medio que se perpetúa la desigualdad a través de valores y principios inculcados a través de la ideología, impidiendo un verdadero empoderamiento de la mujer.

Tomando las categorías de análisis de Gita Sen (1997) mencionadas anteriormente, los avances en el acceso a la educación le han dado a la mujer un mayor control externo (control de los recursos), pero todavía presenta muchas limitaciones en lo referido al control interno (control de la ideología), por lo que la mujer no llega a modificar realmente la percepción de sí misma. Un dato interesante que refleja la manera en que se sigue replicando la diferenciación de roles en la educación se observa en el tipo de estudios que realizan las mujeres: si bien ellas han accedido a los niveles superiores de educación, siguen teniendo una presencia mínima en las carreras técnicas, que todavía son vistas como carreras predominantemente "masculinas" (Alcañiz Moscardó, 2011, p.171). Lo que ocurre es que todos los esfuerzos del sistema educativo por promover la igualdad y la equidad social encuentran su límite en el hecho de que las escuelas son los espacios en que "se proyectan las propias desigualdades sociales y culturales" (Comas Arnau, 2006, p.143).

Como resultado de este proceso, la mujer que ya acude a la escuela (en sus diferentes niveles educativos) pero que aún juega un papel secundario en la toma de decisiones con respecto a lo que ocurre en el sector. Recientemente, se publicó una nueva lista de las mejores 100 universidades de

América Latina, realizada por el *QS World University Rankings*. Sólo nueve de estas universidades tienen a una mujer como rectora[5]. Si se toma en consideración el nivel de vicerrectoría o equivalente, el porcentaje de mujeres que ocupan estos cargos asciende a poco más del 20%. El panorama es más alentador si se considera a las mujeres que ocupan el Ministerio o Secretaría de Educación Pública. De los 21 principales países de América Latina, siete (33%) tienen al frente a una mujer: Colombia (Mª Fernanda Campo Saavedra), Cuba (Ena Elsa Velásquez Cobiella), Ecuador (Gloria Vidal Illingworth), Nicaragua (Miriam Ráudez Rodríguez), Panamá (Lucy Molinar), República Dominicana (Josefina Pimentel) y Venezuela (Maryann Hanson). No obstante, todavía se está lejos de lograr una situación de plena igualdad y, sobre todo, de romper el (des)equilibrio hasta ahora existente de las relaciones de poder. De esta manera, la capacidad de las mujeres de tomar "decisiones estratégicas" (concepto de Naila Kabeer) no ha aumentado significativamente, lo que significa que el grado de empoderamiento femenino ha sido mínimo aunque las condiciones de partida hayan mejorado notablemente.

3. (Des)igualdad de oportunidades de acceso y (des)igualdad económica.

La cuestión se vuelve más compleja cuando se analizan otros indicadores que reflejan las condiciones de desigualdad que vive la mujer. La discriminación que sufre en el mundo laboral constituye uno de los ejemplos más claros de la falta de equidad. Ello remite al segundo indicador del tercero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se refiere a la proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola. De acuerdo al informe del 2011, el porcentaje aumentó de un 35% en 1990 al 40% en 2009, aunque también se reporta un freno en los últimos años debido a la crisis económica (Naciones Unidas, 2011).

A pesar de haber logrado avances notables en esta materia, aún existen muchos rezagos. Uno de los más dramáticos es la brecha salarial, es decir, la diferencia entre el sueldo promedio de hombres y de mujeres en trabajos semejantes. Según datos de la Unión Europea, esta brecha es del

5 Las nueve universidades son las siguientes (entre paréntesis se señala el lugar del ranking en el que aparecen): Universidad Nacional de Córdoba (18), Instituto Politécnico Nacional de México (22), Universidad Federal de Bahía (42), Universidad Central de Venezuela (52), Universidad de Costa Rica (59), Universidad Federal de Vicosa (59), Universidad Peruana Cayetano Heredia (75), Universidad Mayor de San Andrés (89) y Universidad Federal do Rio Grande Do Norte (97). Ver página web http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2011

17.8% en los países europeos[6]. Un estudio del BID muestra un porcentaje similar para América Latina, aunque las variaciones entre un país y otro son enormes (desde casi un 30% en Brasil, hasta un -1.8% en Bolivia). De acuerdo a los datos proporcionados por este estudio, la brecha salarial en México es del 7.8% (Atal et al., 2009, p.23).

Esta diferencia en las percepciones salariales entre ambos sexos es un primer factor de discriminación que inhibe la incorporación de las mujeres al mercado laboral y, por tanto, a la esfera pública. Otros indicadores, como la tasa de desempleo o el hecho de que la generación de empleo ha sido menor para mujeres que para hombres, dan cuenta de las dificultades que enfrentan las mujeres para cerrar dicha brecha. De esta manera, el muro levantado, sobre el que se dibujan las condiciones de partida, se eleva aún más cuando se comparan las condiciones de acceso y el mérito con que son reconocidos los hombres y las mujeres. Aun cuando las condiciones para el acceso a la educación y la formación son semejantes, hay un salto cualitativo fundamental entre el mundo educativo y el mundo laboral. A pesar del buen desempeño en escuelas y universidades, la mujer pasa a un segundo plano en el mundo laboral, especialmente en lo que se refiere a altos cargos directivos de empresas o incluso de las mismas universidades. De esta forma, a la mujer se le veta la posibilidad de acceder a los espacios en donde se toman las decisiones estratégicas o de alto impacto.

Otro factor que da cuenta de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres se relaciona con la utilización de los tiempos y el hecho de que, ideológicamente, existen ciertas actividades que siguen considerándose esencialmente "femeninas" (las relacionadas con el hogar y la familia). A pesar de que la mujer se ha incorporado al mundo laboral, no ha dejado de atender las labores de la casa, de modo que ha tenido que sacrificar otras actividades, como la propia promoción en el trabajo. Un estudio reciente realizado en España sobre las horas dedicadas por hombres y mujeres a diferentes actividades, ilustra este fenómeno (tabla 3).

En resumen, en los últimos cien años la mujer se ha incorporado de manera significativa al mundo laboral, pero sigue ganando menos que el hombre y tiene peores condiciones de trabajo. Baste recordar el estudio realizado por Heidrick & Struggles para la revista Expansión, en donde

6 Ver página web de la Comisión europea (http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=681&langId=es).

se identificó a los cien más altos directivos de empresas en México, de los cuales sólo tres eran mujeres[7]. Estos porcentajes sólo han logrado reducirse en aquellos países en donde se introdujo la cuota de género para los consejos de administración de las grandes empresas. Noruega, con una cuota del 40%, es el caso más exitoso, si bien países como Francia o España también tienen previsto ir haciendo realidad este tipo de medidas en los próximos años. Incluso considerando estos casos, en las listas de personas más ricas del mundo, sólo el 6% son mujeres: "es, pues, el ámbito de la economía, donde se mueve el dinero, el menos paritario de todos" (Alcañiz Moscardó, 2011, p.179).

Tabla 3. Usos del tiempo por género

Actividad	2002-2003		2009-2010	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Trabajo	8h 18m	6h 51m	7h 54m	6h 35m
Estudios	5h 32m	5h 19m	5h 27m	5h 09m
Hogar y familia	2h 06m	4h 50m	2h 28m	4h 25m
Trabajo voluntario y reuniones	1h 51m	1h 42m	2h 01m	1h 43m
Vida social y diversión	2h 08m	1h 58m	1h 49m	1h 38m
Deportes y actividades al aire libre	2h 11m	1h 36m	1h 57m	1h 33m
Aficiones y juegos	1h 55m	1h 30m	2h 02m	1h 37m
Trayectos y tiempo no especificado	1h 27m	1h 21m	1h 25m	1h 21m

Fuente: CES, Eurosat, INE, Ministerio de Trabajo. El País, 2 de diciembre de 2011.

Independientemente de lo que diga la ley o de lo que los políticos declaren en sus discursos, es un hecho que sigue existiendo un alto grado de discriminación hacia la mujer que se manifiesta de forma lacerante en el mundo laboral. Las mujeres tienen que hacer muchos más méritos que los hombres, para obtener la mitad de las recompensas. Esa es la definición básica de la desigualdad económica entre los dos géneros.

4. (Des)igualdad jurídico-política: democracias deficitarias.

Si la mujer ha tenido un acceso limitado a los espacios de toma de decisiones de ámbito social y económico, la situación no difiere mucho en lo político. A pesar del reconocimiento de facto en los textos constitucionales y en los ordenamientos legales, en donde se han ido reconociendo los derechos de las mujeres; y a pesar del discurso dominante a favor de una equiparación entre hombres y mujeres, de nueva cuenta la realidad parece distar mucho de lo establecido en las leyes y de lo pronunciado en

7 Información obtenida en http://josejruiz.com/wordpress/media-room/

 ISSN: 1870-3569

los discursos. En el 2011 solamente veintiocho mujeres en el mundo eran titulares del poder ejecutivo. En América Latina, sólo Laura Chinchilla Miranda ocupa la presidencia de Costa Rica, Dilma Rousseff la de Brasil, Paula Cox la de Bermudas, Kamla Persad-Bissessar la de Trinidad y Tobago, y Cristina Fernández la de Argentina; si bien, en el pasado, mujeres como Maria Estela Martínez de Perón (Argentina), Violeta Chamorro (Nicaragua), Mireya Moscoso (Panamá) y Michelle Bachelet (Chile) también ocuparon el más alto cargo de la nación. Sin embargo, excluyendo estos casos, los países latinoamericanos siguen siendo gobernados por hombres[8].

Esto remite al tercer indicador de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. En donde, a pesar de los avances, los datos siguen reflejando las desigualdades existentes. A nivel mundial, las mujeres siguen sin alcanzar el 20% de los cargos de representación en los parlamentos, aumentando solo cinco puntos porcentuales en la última década y reflejando todavía una gran disparidad a nivel regional (tabla 4).

Tabla 4. Representación de las mujeres en los parlamentos nacionales

Región	% de mujeres en parlamentos nacionales 2000	% de mujeres en parlamentos nacionales 2011
Oceanía	4	2
Asia occidental	4	9
África septentrional	3	12
Cáucaso y Asia central	7	16
Asia sudoriental	12	18
Asia meridional	7	18
Asia oriental	19.9	19.5
África subsahariana	13	20
América Latina y el Caribe	15	23
Regiones desarrolladas	16	23
Regiones en desarrollo	12	18
Todo el mundo	**14**	**19**

Fuente: Naciones Unidas (2011).

De acuerdo a los datos de Naciones Unidas (2011), 48 países no alcanzan todavía el 10% de mujeres en sus parlamentos nacionales, y nueve países (Arabia Saudita, Belice, los Estados Federados de Micronesia, las Islas Salomón, Nauru, Palau, Qatar y Tuvalu) no tienen a ninguna mujer parlamentaria. En contraste, en siete países, las mujeres tienen una pre-

8 http://www.guide2womenleaders.com/Current-Women-Leaders.htm

sencia del más del 40% en las instituciones del poder legislativo. La discriminación positiva (sistema de cuotas) es un factor clave que promueve el incremento de la participación femenina en la política, aunque a veces sea evadida por los propios partidos políticos.

El caso de México es especialmente significativo porque muestra una presencia precaria de la mujer en la esfera política. Es así como a partir de los tres poderes fundamentales, se encuentra que, además de no haber tenido nunca a una mujer en la presidencia, la presencia femenina en el poder ejecutivo es mínima. A finales del 2011 sólo el 20% formaban parte del gabinete (Patricia Espinosa en Relaciones Exteriores, Marisela Morales en la Procuraduría General de la República, Rosalinda Vélez en Trabajo y Previsión Social, y Gloria Guevara en Turismo). Si se analiza todo el período presidencial, la representación de las mujeres en el poder ejecutivo apenas alcanza el 15.2% (datos de CEPAL).

La situación en el poder legislativo no es mucho mejor, aunque sea la rama del poder en donde México se sitúa unos puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano. Es quizá en este rubro donde se observa la brecha existente entre lo que establece la ley y lo que sucede en la realidad. Desde los años noventa se cambió con el fin de generar mayores condiciones de equidad. En 1993 se modificó el artículo 175 agregando una cláusula que invitaba a los partidos políticos a promover "la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión"[9]. Fue hasta 2002 que se estableció la obligación legal de los partidos políticos para que al menos el 40% de los candidatos registrados fueran mujeres, estableciendo sanciones en caso de incumplimiento. En la actualidad, tras la reforma del 2008, el COFIPE establece lo siguiente:

9 COFIPE (1993). Disponible en http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/cofipe15ago90_20070511.pdf

 ISSN: 1870-3569

> Artículo 219
>
> 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
>
> 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.
>
> Artículo 220
>
> 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

No es objeto de este trabajo entrar en la discusión de si las cuotas de género, o lo que se conoce como discriminación positiva, en realidad va en contra del principio de igualdad. Lo que es un hecho es que esta medida trata de paliar los efectos de la falta de una igualdad de oportunidades de acceso, por lo que se requiere que se generen las condiciones necesarias (a través del diseño institucional) para reducir las diferencias. Si existiera una igualdad de oportunidades (de partida y de acceso) no sería necesaria la discriminación positiva. Las cuotas de género permiten una mayor equidad en la competencia que compensa la desigualdad de oportunidades de partida, y han demostrado ser eficaces. El 67% de los parlamentos que cuentan con más de un 30% de mujeres entre sus representantes, tienen una legislación con sistemas de cuotas (Naciones Unidas, 2011).

Sin embargo, a pesar de que la legislación establece la discriminación positiva a través de cuotas de género en la presentación de las candidaturas al poder legislativo, la presencia de mujeres no alcanza ni siquiera el tercio de los curules: 28.2% en la Cámara de Diputados, y 21.09% en la de Senadores[10]. Las tablas 5 y 6 ilustran este fenómeno señalando, además, las diferencias entre los partidos políticos.

---

10 El promedio para América Latina es del 22.1%. Datos obtenidos de la CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe:
http://www.eclac.cl/oig/indicadores/Mexico/Mexico.htm

11 El término de "juanitas" se acuñó a raíz de un suceso ocurrido en la delegación del DF, Ixtapalapa, en donde Rafael Acosta, alias "Juanito" se presentó a las elecciones con el acuerdo de que si ganaba renunciaría a favor de Clara Brugada, a quien se le había quitado el registro.

Los resultados poco alentadores mostrados en las tablas 5 y 6 ponen en evidencia una de las características más significativas del sistema político y social mexicano: la distancia existente entre las reglas formales y las informales, y la manera en que se logra sortear la ley en beneficio propio. El fenómeno de las "juanitas", derivado de la legislación electoral y en materia de cuotas de género, se presentó de forma patente en las elecciones de 2009[11]. Esta maniobra consistió en que una serie de mujeres (respetando lo establecido en la ley) aparecieron en las listas electorales y una vez que ocuparon su curul, varias de ellas pidieron licencia y cedieron su cargo de elección a los suplentes que, convenientemente, eran hombres. Pocas horas después de ocupar su cargo diez representantes pidieron licencia, de los cuales ocho eran mujeres con suplentes masculinos. De los dos hombres que pidieron licencia, ambos del Partido Verde Ecologista de México y con una suplente mujer, a uno (Álvaro Vargas) se le concedió el cambio el 22 de diciembre de 2009, mientras que al otro (Rafael Pacchiano) se le negó la licencia. A pesar de las protestas, nada se pudo hacer para impedir que entre octubre del 2009 y febrero del 2010 se fueran otorgando las licencias a las mujeres. Además, otras diputadas se sumaron a este fenómeno y pidieron ser sustituidas, por diversos motivos, por sus diputados suplentes. De este modo, la cámara de diputados pasó de tener un 28.1% de representación femenina, a tener un 25.8%. La tabla 7 da muestra lo ocurrido con las diputadas "juanitas" durante la legislatura.

Tabla 5. Distribución de curules por género en la Cámara de Diputados[12]

Grupo Parlamentario	Total	Hombres	%	Mujeres	%
PRI	239	184	77.0%	55	23.0%
PAN	142	91	64.1%	51	35.9%
PRD	68	49	72.1%	19	27.9%
PVEM	23	16	69.6%	7	23.0%
PT	13	10	76.9%	3	23.1%
Nueva Alianza	7	4	57.1%	3	42.9%
Convergencia	6	3	50.0%	3	50.0%
Independiente	2	2	100.0%	1	50.0%
Total	**500**	**359**	**71.8%**	**141**	**28.2%**

Fuente: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_genero.php

12 Los datos de la conformación de las cámaras en México han sido actualizados el 2 de enero de 2012.

ISSN: 1870-3569

Tabla 6. Distribución de curules por género en la Cámara de Senadores

Grupo Parlamentario	Total	Hombres	%	Mujeres	%
PAN	50	39	78.0%	11	22.0%
PRD	24	18	75.0%	6	25.0%
PRI	33	25	75.7%	8	24.3%
PVEM	7	6	85.7%	1	14.3%
PT	5	4	80%	1	20%
Nueva Alianza	5	5	100%	0	0%
Independiente	4	2	50.0%	2	50.0%
Total	**128**	**99**	**77.3%**	**29**	**22.7%**

Fuente: http://www.senado.gob.mx/

Tabla 7. "Las Juanitas" en la Legislatura 2009-2011

Partido	Diputada	Suplente	Fecha de licencia
PVEM	Kattia Garza Romo	Guillermo Cueva	29 octubre 2009
	Mariana Ezeta	Carlos Ezeta	22 diciembre 2009
	Laura E. Ledesma	Maximino Fernández	22 diciembre 2009
	Carolina García	Alejandro del Mazo	22 diciembre 2009
PRI	Ana María Rojas	Julián Nazar	22 diciembre 2009
	Angélica del Rosario Araujo	Ernesto Aguilar Góngora	5 enero 2010
	Sara Gabriela Montiel	Enrique Salomón	5 enero 2010
	Hilda Esther Flores Escalera	Noé Fernando Garza Flores	13 enero 2010
	Patricia Jiménez Caso	Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre	21 enero 2010
	Yulma Rocha	Guillermo Ruiz	21 enero 2010
PRD	Olga Luz Espinoza	Carlos Esquinca	No obtiene la licencia. En enero de 2011 aparece como de las diputadas más faltistas
	Maria Guadalupe Silerio Núñez	Marcos Carlos Cruz Martínez	5 enero 2010
PT	Anel P. Nava	Alfonso Ríos	22 diciembre 2009
PAN	Oralia López Hernández	Humberto Agustín Macías Romero	22 diciembre 2009
	María Elena López Loyo	Nazario Herrera Ortega	22 diciembre 2009
PANAL	Karla Daniella Villareal	Gerardo del Mazo Morales	29 octubre 2009

Cabe mencionar que en una resolución del 30 de noviembre de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que para el proceso electoral 2011-2012 las fórmulas integradas por titular y suplente para candidatos a diputados y senadores debían estar integradas por personas del mismo género. Posteriormente, la cámara de diputados aprobó una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en esa misma línea. Sin embargo, poco después de la decisión

13 La Jornada, 1° de diciembre de 2011; Reforma, 16 de diciembre de 2011

del TEPJF surgieron intentos, como el del diputado priista Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre (quien llegó al curul como suplente de una mujer), de impugnar esta medida[13]. Durante todo el proceso previo al registro de los candidatos hubo varias solicitudes de aclaración por parte de los partidos políticos que sentían que la aplicación del artículo 219 del COFIPE entraba en conflicto con el derecho a establecer mecanismos democráticos para la selección de los candidatos (sin imponer cuotas de género). El 16 de febrero del 2012, el TEPJF reiteró nuevamente su posición a favor del respeto a las cuotas de género señalando que los partidos debían presentar al menos 120 candidatos a diputados y 26 candidatos a senadores que fueran del mismo género[14].

Otra manera de evadir la reglamentación en torno a las cuotas de género consiste en designar a mujeres como candidatas a posiciones secundarias, incrementando las posibilidades de que no sean elegidas. Si a eso se suma el hecho de que muchas legislaciones locales no han introducido la discriminación positiva o sus cuotas de género son más bajas, se entiende por qué las mujeres, salvo excepciones, no ocupan cargos de poder, ni acceden a los espacios de toma de decisiones.

La propia clase gobernante ha sido un factor decisivo para perpetuar la ausencia de las mujeres en la arena política. Formalmente, y a través del marco jurídico, se busca derribar los muros que impiden ese acceso. Sin embargo, en la informalidad y a través de las prácticas dichos muros se mantienen incólumes.

Si se analiza el comportamiento de los partidos políticos, tal y como se muestra en la tabla 8, se observan diferencias significativas entre ellos, así como entre la cámara de diputados y la de senadores. El PRI, por ejemplo, es el que ofrece menos espacios a las mujeres en la cámara baja, pero no así en la alta. Por el contrario, el PAN, que apenas llega al 20% de senadoras, sobrepasa el tercio de mujeres diputadas.

14 Para las diferentes resoluciones del TEPJF sobre las cuotas de género en el proceso electoral 2011-2012 consultar http://genero.ife.org.mx/rutacritica/genero_nivel_federal.html.

 ISSN: 1870-3569

Tabla 8. Relación de legisladoras por partido1994-2011

	Senado LVI Legislatura (1994 – 1997)				
Legislador@s	PRI	PAN	PRD		Total
Mujeres	**13**	**1**	**1**		**15**
Total	95	25	8		128
% de Mujeres	**13.68**	**4**	**12.5**		**11.71**
	Senado LVII Legislatura (1997 – 2000)				
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	Independiente	Total
Mujeres	**14**	**3**	**2**	**0**	**19**
Total	79	33	15	1	128
% de Mujeres	**17.7**	**9.09**	**13.3**	**0**	**14.84**

	Senado LVIII Legislatura (2000 – 2003)					
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	PVEM	Independiente	Total
Mujeres	**12**	**7**	**1**	**4**	**0**	**24**
Total	57	47	15	5	4	128
% de Mujeres	**21.05**	**14.89**	**6.66**	**80**	**0**	**18.75**
	Senado LIX Legislatura (2003 – 2006)					
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	PVEM	Independiente	Total
Mujeres	**12**	**7**	**1**	**4**	**0**	**24**
Total	57	47	15	5	4	128
% de Mujeres	**21.05**	**14.89**	**6.66**	**80**	**0**	**18.75**

	Senado LX Legislatura (2006 – 2009)							
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Convergencia	Nueva Alianza	Total
Mujeres	**6**	**12**	**6**	**1**	**1**	**1**	**1**	**26**
Total	32	52	26	6	5	2	2	128
% de Mujeres	**18.75**	**23.07**	**23.07**	**16.6**	**20**	**50**	**50**	**20.31**

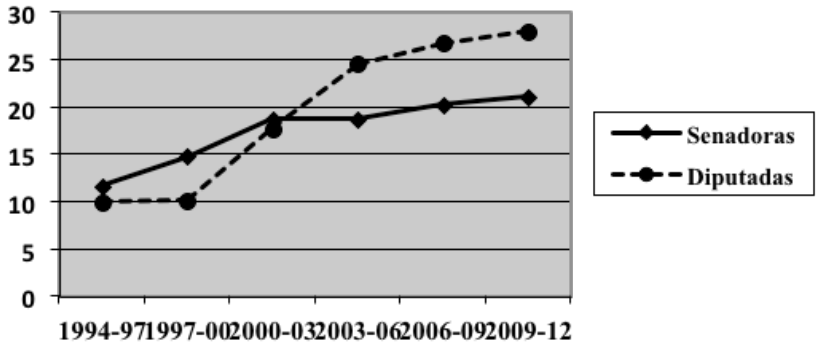
	Diputados LVI Legislatura (1994 – 1997)					
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	Independiente	PT	Total
Mujeres	**36**	**6**	**8**	**0**	**0**	**50**
Total	300	119	71	0	9	500
% de Mujeres	**12**	**5.04**	**11.26**	**0**	**0**	**10**
	Diputados LVII Legislatura (1997 – 2000)						
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	Independiente	PT	PVEM	Total
Mujeres	**29**	**5**	**15**	**1**	**1**	**0**	**51**
Total	239	121	125	2	7	6	500
% de Mujeres	**12.1**	**4.13**	**12**	**50**	**14.2**	**0**	**10.2**
	Diputados LVIII Legislatura (2000 – 2003)									
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	Independiente	PT	PVEM	Convergencia	PSN	PAS	Total
Mujeres	**34**	**28**	**13**	**0**	**2**	**9**	**0**	**2**	**1**	**89**
Total	208	207	53	2	8	16	1	3	2	500
% de Mujeres	**16.34**	**13.52**	**24.5**	**0**	**25**	**56.25**	**0**	**66.6**	**50**	**17.8**

	Diputados LIX Legislatura (2003 -2006)							
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	Independiente	PT	PVEM	Convergencia	Total
Mujeres	**46**	**43**	**26**	**3**	**1**	**4**	**0**	**123**
Total	203	148	97	24	6	17	5	500
% de Mujeres	**22.66**	**28.37**	**26.80**	**12.5**	**16.6**	**17.64**	**0**	**24.6**
	Diputados LX Legislatura (2006 -2009)									
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	Independiente	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	Social Demócrata	Total
Mujeres	**66**	**21**	**32**	**0**	**2**	**4**	**2**	**5**	**2**	**134**
Total	206	106	127	1	11	17	18	9	5	500
% de Mujeres	**32.03**	**19.81**	**25.19**	**0**	**18.18**	**23.52**	**11.11**	**55.55**	**40**	**26.8**
	Diputados LXI Legislatura (2009 – 2012)							
Legislador@s	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	Total
Mujeres	**48**	**52**	**22**	**3**	**5**	**3**	**3**	**136**
Total	237	143	69	13	21	8	9	500
% de Mujeres	**20.25**	**36.1**	**31.88**	**23.07**	**23.80**	**37.5**	**33.33**	**27.2**

Fuente: Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Center for Latin American Studies. Political Database of the Americas. http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Mexico/mexico.html

La conformación de las dos cámaras a lo largo del tiempo marca una tendencia constante a incrementar la presencia de las mujeres en el poder legislativo (figura 1). No obstante, el escenario de equidad aún no se alcanza y se avanza hacia él a un ritmo muy lento, además de que existen muchas fuerzas que frenan los intentos de lograr este objetivo.

Figura 1. La presencia de las mujeres en el poder legislativo. 1994-2011



Por otra parte, los partidos políticos, a pesar de la legislación, no han emprendido acciones explícitas encaminadas a acabar con la discriminación hacia la mujer. El apartado del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que "para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente el dos por cierto del financiamiento público ordinario". A pesar de ello, en la práctica de los partidos, poco se hace al respecto consiguiéndose esquivar la ley y utilizar los recursos para otros fines.

Aunado a eso, el escenario es aún menos alentador cuando, además de hacer un estudio cuantitativo (la cantidad de mujeres que ocupan cargos de elección en el poder legislativo), se analiza esta presencia desde una perspectiva cualitativa. Es decir, dilucidar el papel que ejercen dichas mujeres en las cámaras. Un análisis del mismo demuestra que, salvo excepciones, las mujeres ocupan un papel secundario al interior del poder legislativo, especialmente si se toma como punto de referencia la cantidad de comisiones presididas por mujeres. De las 44 comisiones ordinarias de la cámara de diputados sólo nueve (20.45%) están presididas por mujeres (figura 2). La situación mejora muy poco en las comisiones especiales, en donde dirigen 9 de las 41 constituyendo el 21.95% de las mismas. En la cá-

 ISSN: 1870-3569

mara de senadores, la presencia de la mujer al frente de las comisiones es más acorde con la representación que tienen en el conjunto de la cámara: las mujeres presiden un 18.96% de las comisiones ordinarias, cuando su representación es de 21.09%.

Figura 2. Proporción de hombres y mujeres en la Cámara de Diputados y en la presidencia de las Comisiones Ordinarias

Si en el ámbito empresarial se había señalado que los hombres ganaban más y mandan más, otro tanto puede decirse del ámbito político, en donde el poder todavía es ejercido mayoritariamente por los hombres.

Lo que resulta muy significativo es ver cuáles son las comisiones que son presididas por mujeres. En este ámbito se observa que se perpetúa una visión en donde la mujer debe restringir su papel a ciertas esferas, más vinculadas a lo privado, a la familia, a la niñez, a la trata de personas. A continuación se enlistan las comisiones de la cámara de diputados presididas por mujeres señalando entre paréntesis el partido al que pertenecen (Cámara de Diputados):

- Atención a grupos vulnerables (PRI)
- Cultura (PAN)
- Desarrollo metropolitano (PRI)
- Distrito Federal (PAN)
- Equidad y Género (PRD)
- Medio ambiente y recursos naturales (PVEM)
- Población, fronteras y asuntos migratorios (PAN)
- Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (PRI).

Con respecto a las comisiones especiales, el panorama no cambia:

- Feminicidios (PRD)
- Desarrollo de la región Sur-Sureste (PRI)
- Vigilancia de los recursos en procesos electorales (PAN)
- Trata de personas (PAN)
- Para la familia (PRI)
- Para la niñez (PAN)
- Agresiones a periodistas (PAN)
- Migración (PRI)
- No discriminación (PRD)

En el caso de las comisiones ordinarias de la cámara de senadores que están presididas por mujeres, nuevamente se observa, salvo excepciones, la misma pauta (Cámara de Senadores):

- Cultura (PRD)
- Derechos Humanos (PT)
- Desarrollo Urbano y ordenación territorial (PRD)
- Distrito Federal (PRI)
- Educación (PAN)
- Equidad y género (PAN)
- Recursos Hidráulicos (PRD)
- Reglamentos y practicas parlamentarias (PRD)
- Relaciones exteriores (PRI)
- Relaciones exteriores, América del Norte (PAN)
- Seguridad Social (PAN)

En el caso del poder judicial el escenario es muy parecido: sólo el 18% del total de ministros de la Suprema Corte de Justicia son mujeres (dos de un total de once). El panorama es todavía más desolador cuando se analiza la desigualdad en el nivel estatal y local. En el 2011 sólo una mujer ocupó una gubernatura (Yucatán) y sólo el 5.10% de las presidencias municipales fueron ocupadas por mujeres.

5. Política pública y empoderamiento: logros parciales.

La revisión de los diferentes ámbitos en donde se puede observar el grado de avance en materia de equidad de género deja un balance con saldos negativos. Aunque no se pueden soslayar los logros alcanzados, el camino que queda por recorrer es aún muy largo.

 ISSN: 1870-3569

Desde el punto de vista del poder ejecutivo se pueden establecer tres momentos clave para el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la adopción de una perspectiva de género en la política gubernamental. El primero fue la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (12 de enero de 2001) como un organismo público, descentralizado y autónomo, cuya misión cosiste en "dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano" (Inmujeres). El segundo momento es la puesta en marcha del *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres* 2001-2006 (Proequidad), que desde el 2009 pasó a ser el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* 2009-2012 (Proigualdad). Estas dos versiones del programa buscan establecer una serie de estrategias para lograr la transversalización de la perspectiva de género, de tal manera que todas las instancias de la administración pública asuman los objetivos señalados en el programa. Como parte coadyuvante de estos programas, cabe mencionar el tercer hito que marca la dirección, seguida por el poder ejecutivo, en materia de equidad de género: la creación en 2008 del *Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género* (*Programa de Fortalecimiento a la Tranversalidad de la Perspectiva de Género* desde el 2010). Este programa busca que la reducción de las desigualdades vaya más allá del nivel federal y permee también los niveles estatales y municipales. Tal y como se establece entre sus objetivos:

> El Programa ha tenido como fin favorecer el desarrollo de acciones y proyectos orientados a contribuir a la disminución de las brechas de género para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, a partir de la Institucionalización de la Perspectiva de Género en las acciones de gobierno en los ámbitos estatales y, en su caso, municipales en las 32 entidades federativas, a través del fortalecimiento de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas como instancias rectoras de la política de igualdad en sus respectivas entidades[15].

En este sentido, el reconocimiento de la necesidad de establecer una serie de programas de carácter transversal, tanto al interior de la administración pública federal, como en los diferentes niveles gubernamentales, implica un paso importante en materia de equidad que no debe desdeñarse. Sin embargo, como señala Gúzmán Gallangos, estos proyectos transversales hacen aguas en el momento en que "los presupuestos públicos

15 http://www.inmujeres.gob.mx/programas/ptransversalidad2.html

han seguido una vía independiente de las de las políticas de equidad de género" (Guzmán Gallangos, 2007, p.145). A pesar de los avances, la mayoría de las medidas y de la asignación de presupuesto específico ha ido más encaminada a "proteger" a las mujeres (por estar en una situación desfavorable) que a empoderarlas. Aun cuando el gasto para promover la equidad de género ha ido incrementando durante los últimos dos sexenios, los esfuerzos son de carácter aislado, e incluso presentan, por ejemplo, reducciones en ciertos programas ligados al *Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género* del 2008 al 2009 (CEAMEG, 2009, p.28). Esto demuestra que la mujer sigue sin tener un verdadero control externo (de los recursos) que impacte en el proceso de toma de decisiones:

> El vínculo entre las políticas públicas de equidad de género y el PEF se establece en el proceso de planeación del PEF, que funciona como filtro: sólo las políticas consideradas como prioritarias se incorporan en el presupuesto. En este sentido, las acciones dirigidas a las mujeres en el PEF revela (sic) la importancia de la equidad de género en la política pública. En cambio, el número relativamente menor de acciones dirigidas a las mujeres expresa su escasa importancia en la política pública en general (Guzmán Gallangos, 2007: 160).

En el poder legislativo se han aprobado también reformas y leyes encaminadas a mejorar la situación de la mujer, entre las que cabe destacar la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2006) y la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007). A ello habría que añadir diferentes iniciativas que inciden en algunos aspectos de la vida de la mujer: trabajo, salud o educación (CEAMEG, 2008: 10). Sin embargo, siguiendo las mismas inercias del poder legislativo, es notable cómo en cada legislatura, numerosas iniciativas quedan pendientes, incluidas reformas constitucionales con las que se pretendía eliminar la discriminación en el ámbito político, laboral y social. A juzgar por la legislación aprobada, sigue predominando un enfoque de corte proteccionista y asistencialista, el cual busca proteger a la mujer de ciertos abusos (violencia, acceso a servicios de salud, atención en la maternidad) más que generar las condiciones para que adquiera un verdadero control sobre su vida. Se atiende a la "mujer como madre", "mujer en la familia", pero sigue faltando una visión integral de la "mujer como ciudadana".

En resumen, las acciones por la igualdad e incluso la discriminación positiva han tenido un impacto muy limitado debido a que no han sido acompañadas por una perspectiva integral sobre cómo abordar la cuestión

 ISSN: 1870-3569

de una manera efectiva respaldando las decisiones con el apoyo de recursos humanos y económicos. A pesar de los logros habidos en materia de conquista de espacios para las mujeres, éstos todavía son vistos como una "concesión" y no como un verdadero reconocimiento de sus derechos. Se permite a la mujer salir de su hogar, pero (salvo excepciones) sólo podrá encargarse de aquellos asuntos que tradicionalmente se han asociado a su rol: la atención a grupos vulnerables, la familia, cuestiones de población, la niñez y, desde luego, todo lo relacionado con la discriminación. La mujer todavía no es vista como un sujeto de derechos y obligaciones, sino como un ser casi desvalido al que hay que proteger. Visto así, pareciera que el mayor obstáculo para lograr verdaderas condiciones de igualdad radica en el conjunto de valores y principios que rigen la conducta de los individuos en nuestras sociedades. Formalmente se reconoce que no se debe discriminar, que la mujer debe estar en igualdad de condiciones que los hombres, pero en la práctica se le sigue viendo como una ciudadana de segunda categoría, limitada desde todos los ámbitos (el económico, el social y el político) a ciertos espacios muy acotados y definidos.

El problema radica en que se han desarrollado regímenes democráticos que han tendido a excluir a la mitad de la población. En las condiciones descritas difícilmente se puede hablar del desarrollo de una verdadera ciudadanía y mucho menos de democracias de calidad, puesto que se encuentran muy lejos de poder alcanzar el objetivo de la igualdad. Una democracia que deja fuera del juego a la mitad de la población, es una democracia deficitaria.

6. A modo de conclusiones: cómo derribar los muros.

Es indudable que en los últimos cien años se han producido avances significativos en materia de equidad de género. Existen numerosos ejemplos de mujeres destacadas en todos los ámbitos que han demostrado su capacidad de liderazgo (empresarias, periodistas, políticas, activistas sociales o profesionistas). Sin embargo, no cabe duda de que aún hay muchas materias pendientes y rezagos que siguen dibujando un panorama en donde, salvo excepciones, la mujer juega un papel secundario en todo lo relacionado con el poder y la toma de decisiones. Se produjo la salida del hogar y su papel como sostenedora (no en términos económicos) del mismo, pero fue una salida parcial porque no se ha llegado a producir una modificación completa de los roles sociales. De tal manera, pareciera que toda participación de la mujer en la arena pública es más el resultado de una concesión, que la consecuencia de gozar del pleno reconocimiento de

sus derechos. "Se permitió" la salida del hogar, pero se mantuvieron los muros que obstaculizan la actuación en el espacio público en igualdad de condiciones. Por eso se exige a la mujer mucho más que a los hombres y se la pone constantemente a prueba, puesto que cualquier error que cometa se atribuye a su "condición femenina" (la manida expresión "mujer tenía que ser"). En consecuencia, el que una mujer llegue a la presidencia de un país sigue siendo visto como una excepción, como algo digno de análisis. Las mujeres, siendo una mayoría, son obligadas a actuar como minoría.

La buena noticia es que la mujer continúa avanzando y cada vez obtiene una mayor presencia en los diferentes espacios de la vida social, económica y política. La mala noticia es que, al ritmo que se ha venido registrando, se necesitarán otros cien años para poder derribar todos los muros y hablar de verdaderas condiciones de equidad de género. Mientras tanto, la democracia, tal cual la entendemos, seguirá teniendo materias pendientes ineludibles.

Referencias

1. Alcañiz Moscardó, M. (2011). Cambios y continuidades en las mujeres. Un análisis sociológico. Barcelona: Icaria.
2. Atal, J.P. et al. (2009). "New Centuries, Old Disparities. Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America". Inter-American Development Bank. IDB Working Paper Series N° 109. Consultado el 10 de Octubre de 2011. Disponible en: http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-109.pdf
3. Bazdresch Parada, M. (2001). "Educación y pobreza: una relación conflictiva". Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Comp. por Alicia Ziccardi. Buenos Aires: CLACSO.
4. BID (2009) "Estudio del BID halla grandes brechas salariales por género y etnicidad en América Latina". Consultado en 20 de octubre de 2011. Disponible en:http://www.iadb.org/articulos/2009-10/spanish/estudio-del-bid-halla-grandes-brechas-salariales-por-genero-y-etnicidad-en-ameri-5678.html.
5. Cámara de Diputados. Consultado el 27 de enero de 2012. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_genero.php
6. Cámara de Senadores. Consultado el 28 de enero de 2012. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/
7. CEAMEG (2008). "La incorporación de políticas de igualdad de género en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial". Cámara de Diputados. Consultado el 27 de enero de 2012. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/

 ISSN: 1870-3569

Inv_Finales_08/DP2/2_10.pdf
8. CEAMEG (2009) "Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación 2009". Cámara de Diputados. Consultado el 5 de Marzo de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/GEMIG%20EN%20EL%20PPEF%202009.pdf
9. CEPAL. "Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe". Consultado el 29 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.eclac.cl/oig/indicadores/Mexico/Mexico.htm
10. COFIPE. Consultado el 23 de enero de 2012. Disponible en: http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf
11. Comas Arnau, D. (2006). "La igualdad en el sistema educativo: un incierto destino". Agentes de igualdad de oportunidades: acciones positivas en el marco de la cooperación. Coord. por Rosa Martínez Segarra, Celia Parcero Torre y Josune Aguinaga Roustan. Madrid: Editorial Universitas Internacional.
12. Comisión Europea. "Empleo, Asuntos sociales e inclusión". Consultado el 21 de diciembre de 2011. Disponible en http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=681&langId=es.
13. FRIDE (2006). "El empoderamiento". Desarrollo "En Contexto". Mayo 2006. Consultado el 28 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.fride.org/publicacion/20/el-empoderamiento
14. Guzmán Gallangos, F. (2007). "Institucionalización de la perspectiva de género: políticas y presupuesto en México". En Zaremberg, Gisela. Políticas sociales y género. Tomo I. México: FLACSO.
15. Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Center for Latin American Studies. Political Database of the Americas. Consultado el 15 de enero de 2012. Disponible en: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Mexico/mexico.html
16. INEGI. "México en cifras". Consultado el 15 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/
17. INMUJERES. Consultado el 25 de enero de 2012. Disponible en: http://www.inmujeres.gob.mx/programas/ptransversalidad2.html
18. Jáuregui, G. (1994). La democracia en la encrucijada. Barcelona: Anagrama.
19. Kabeer, N. (1998). Realidades trastocadas. La jerarquía de género en el pensamiento del desarrollo. México: Paidós.
20. Kabeer, N. (2000). "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women´s Empowerment". En Gendered Poverty and Well-being. Ed. por S. Razavi. Oxford: Blackwell Publishers.
21. Morlino, L. (2005). Democracias y democratizaciones. México: Ediciones Cepcom.
22. Naciones Unidas (2000). Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consultado el 27 de diciembre de 2011. Disponible en: http://mdgs.un.org
23. Naciones Unidas (2011). Informe del 2011. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consultado el 27 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2011_SP

24. Pérez Díaz, V. (2000). "Sociedad civil, esfera pública y esfera privada. Tejido social y asociaciones en España en el quicio entre dos milenios". ASP Research Paper 39/2000. Disponible en http://www.asp-research.com/pdf/Asp39a.pdf.
25. Pérez-Gil Romo, S.E. & Ravelo Blancas, P. (2004). Voces disidentes. Debates contemporáneos en los estudios de género en México. México: CIESAS, Porrúa.
26. Sartori, G. (2002). Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial.
27. Sartori, G. (2003). ¿Qué es la democracia? México: Taurus.
28. Sen, G. (1997). "Empowerment as an Approach to Poverty". Background paper to the Human Development Report 1997. Working Paper Series N° 97.0. Disponible en: http://ieham.org/html/docs/Empowerment_as_an_approach_to_Poverty.pdf
29. Topuniversities. QS University Tankings: Latin America, 2011. Consultado el 15 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2011.

ISSN: 1870-3569

Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

Aleksandro Palomo Garrido*

El texto propone un planteamiento teórico mínimo para abordar el fenómeno de la Globalización desde la perspectiva de un análisis sistémico. Para ello se distingue, en primer lugar, entre los conceptos de "Globalización" y "proceso de globalización". El primero hace referencia a un período de tiempo histórico, y el segundo a un proceso evolutivo en el desarrollo de la economía, la política y la sociedad internacional actuales. A partir de esta premisa se establecen unas categorías de ordenamiento de los actores y subsistemas que permiten un acertado análisis del sistema global actual.

Palabras clave: Globalización, proceso de globalización, sistema internacional, Estados, OIGs, ONGs, corporaciones.

The text proposes a minumum theoretical approach to address the phenomenon of globalization from the perspective of a world-system analysis. First it is necessary to clearly distinguished between the concepts of "globalization" and "globalization process". The former refers to a specific chronological period in global history, while the latter points out an evolutionary process in the development of the economy, politics and contemporary international society. Based on this hypothesis, players and sub-systems can be researched more properly in regard to the analysis of global system.

Keywords: Globalization, the globalization process, international system, states, IGOs, NGOs, corporations.

Fecha de recepción: 09/11/2011 Fecha de aceptación: 17/10/2012

Introducción

En primer lugar, se debe definir muy claramente el concepto de Globalización. La versatilidad de este término ha generado una profunda confusión, incluso entre los científicos. Coloquialmente, la Globalización es dotada de una personalidad y, por tanto, de una capacidad de acción. Por ejemplo: "la Globalización está causando desigualdades". Este hábito es el responsable de la confusión ya que la Globalización no es un agente, sino un proceso evolutivo o un desarrollo histórico. El concepto "Globalización" representa algo similar al concepto "Renacimiento" o "Belle Epoque". No puede ser responsable de nada, ya

* Profesor e Investigador Titular de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Correo: *palomo@ucol.mx*

que tan sólo hace referencia al período de tiempo en el que transcurren una serie de acontecimientos históricos que, por sus características, se considera que comparten el mismo conjunto de causas. Por lo tanto, no es la Globalización quien actúa, sino una serie de actores internacionales o nacionales que interactúan entre sí originando los fenómenos que componen el sistema internacional actual; un período de tiempo que se ha denominado Globalización.

La característica principal que define a la Globalización es la interdependencia que se ha desarrollado en el planeta en las últimas décadas gracias al desarrollo de las tecnologías de la comunicación. Este fenómeno ha sido estudiado bajo el enfoque de distintas disciplinas científicas. Desde la Sociología, se ha enfatizado en la revolución tecnológica y en las transformaciones que se han operado en la sociedad. La revolución electrónica y digital de la segunda mitad del s. XX tienen una resonancia análoga a la Revolución Industrial de finales del s. XIX y la de la primera mitad del s. XX. En términos similares, este nuevo desarrollo, sobre todo de las comunicaciones, ha originado una nueva edad histórica que supera a la Edad Moderna. Por tanto, existe un esfuerzo por identificar las características propias de la sociedad posmoderna.

Entre los sociólogos, Manuel Castells (Castells, 2001) destacó el papel de las tecnologías digitales de la información y de la comunicación que permitirían el surgimiento de una estructura social en red (la sociedad red) en todos los ámbitos de la actividad humana, y cómo esta actividad propiciaría la interdependencia global. Para Luc Boltanski y Eve Chiapello (Boltanski/ Chiapello, 2002), la revolución tecnológica ha ido acompañada de una renovación ideológica del espíritu del capitalismo, lo que ha generado la irrupción de nuevos discursos y formas de organización. Esta revitalización del capitalismo ha sido posible gracias a que las ideologías críticas contra este sistema no se han renovado y continúan usando esquemas de análisis y discurso obsoletos. Con el nuevo capitalismo global, Zygmunt Bauman (Bauman, 2003) sostiene que ha surgido una nueva fragmentación social. Ésta ha interrumpido progresivamente la comunicación entre las élites globales y gran parte de la población que está cada vez más "localizada". Esta mayoría sobrelleva el peso de los inconvenientes de la nueva estructura y por ello padece de incertidumbre, ansiedad y miedo, dando origen a nuevos fundamentalismos ideológicos. Para Ulrich Beck (Beck, 2004), no se trata sólo de una sensación subjetiva de temor que se extiende entre los habitantes del planeta, sino que hay factores que, por su complejidad creciente, tienden, cada vez más, a escapar al control de las instituciones. Por lo tanto, la Globalización es

una fase de desarrollo de la sociedad donde los riesgos sociales, políticos y económicos internan a las personas en una sociedad del riesgo.

La Economía ha presentado abundantes estudios que han relacionado la Globalización con la ampliación del mercado a nivel global. Las investigaciones se han centrado en los nuevos intercambios comerciales a nivel mundial y la financiarización[1] de la economía gracias a los nuevos avances tecnológicos y la desregulación reglamentaria. Los efectos de todos estos cambios sobre el sistema económico global son el objeto del debate entre los teóricos. Para Milton Friedmann (Friedmann, 2008) y Robert Reich (Reich, 1993) la iniciativa privada es más eficiente que la intervención estatal al momento de fomentar un crecimiento económico estable. Por ende, debe permitirse que los agentes económicos privados a nivel global actúen libremente para generar riqueza y progreso, que beneficiaría a la población mundial. Jagdish Baghwati (Baghwati, 2005) y Paul Krugman (Krugman, 2009) matizan este argumento. Defienden el libre comercio, pero se oponen a la liberalización de los movimientos de capital a corto plazo ya que éstos producen inestabilidad en los mercados, lo cual puede tener efectos negativos en la generación de riqueza. Se necesitan introducir ciertos controles a las entradas de capital a corto plazo para que no se generen crisis financieras. Samir Amin (Amin, 2000) y Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2007) llegan incluso a defender la necesidad de los países con economías más débiles de desconectarse parcialmente del comercio global, ya que la lógica de un mercado sin controles aumentan las desigualdades entre ricos y pobres y generan situaciones de competencia imperfecta que impiden su desarrollo. Además se declaran en contra de la libre circulación de capitales.

Desde la Ciencia Política, la teoría se enfoca en la transformación de las estructuras políticas, que son agitadas por una fuerza centrífuga generada por el incremento de las relaciones internacionales, y por una fuerza centrípeta causada por la inercia de los vínculos internos que cohesionan a las sociedades. El Estado es el foco de atención de estas tensiones contradictorias en el nuevo ámbito global. También, la capacidad de dirigir y ordenar este nuevo orden internacional reclama la atención de las investigaciones y crea polémica en torno al papel de Estados Unidos como potencia hegemónica en solitario. Además se presta atención al debilitamiento de las ideologías y creencias políticas tras el final de la Guerra Fría y la desaparición del bloque soviético.

---

1 "Financiarización" es un concepto reciente empleado en la ciencia económica para referirse a la preponderancia del sector financiero sobre los demás sectores en el desarrollo de algunas economías modernas. El término proviene del concepto original en inglés: "financialization".

 ISSN: 1870-3569

Daniel Bell (Bell, 2006) y Francis Fukuyama (Fukuyama, 1994) sostienen que el final de la Guerra Fría y el avance de las nuevas tecnologías creó una aldea global racionalizada bajo la dirección de una tecnocracia y en la que se homogeneizaron todos los sistemas políticos bajo una misma ideología, el capitalismo. S. P. Huntington (Huntington, 2009) y George Friedman (Friedman, 2010) no son tan optimistas y anunciaron que los Estados se agruparían en bloques de civilizaciones con diferentes sistemas políticos, de acuerdo a sus respectivas creencias culturales, y pelearían entre sí por los recursos del planeta y por obtener la hegemonía. Dicha disputa sería inevitable y regiría el sistema político internacional en torno a un "choque de culturas". Para David Held (Held, 2002) y Jan A. Scholte (Scholte, 2000), los Estados no pueden abordar unilateralmente los problemas globales que se les presentan debido a la complejidad e interdependencia que existe entre ellos, por lo que es preciso desarrollar instrumentos de gobierno y cooperación a nivel mundial. Existe una necesidad de reformar el sistema internacional de forma racional para poder afrontar estos nuevos retos dándoles a las instituciones internacionales un papel decisivo en este ordenamiento. Peter Gowan (Gowan, 2000) y Giovanni Arrighi (Arrighi / Silver, 2000) sostienen que el proceso globalizador que se dio tras la Guerra Fría fue resultado de las acciones estratégicas de determinados Estados y poderes económicos relacionados con el capital financiero internacional. Tales estrategias tenían como objetivo justificar un sistema internacional bajo el dominio de Estados Unidos. Emmanuel Todd (Todd, 2003) y David Harvey (Harvey, 2007) apoyan esta premisa, pero constatan que el país norteamericano es una potencia en declive, lo cual dota al proceso globalizador de una inestabilidad de alto riesgo que puede culminar en un enfrentamiento entre potencias o el colapso de todo el sistema hegemónico.

Este artículo identificará la Globalización como el período histórico posterior a la Guerra Fría y en el que el mundo se halla inmerso actualmente. Por ello, debe ajustarse el origen de este período histórico al final del conflicto, es decir a la caída del bloque soviético. Se puede tomar como referencia simbólica la caída del muro de Berlín en 1989, que marca el inicio de los acontecimientos que llevan hasta la desaparición de la Unión Soviética en 1991. El objetivo a lo largo de estas páginas será el estudio de este nuevo sistema internacional que sustituye al de la Guerra Fría, y continúa hasta la actualidad (2010).

De esta manera, se distinguirá entre el concepto de Globalización y el de "oleadas globalizadoras" (Tilly, 1992) que se han sucedido a lo largo de la historia. Con respecto a estas últimas, los historiadores coinciden en

identificarlas, en el último milenio, en torno al siglo XIII, XVI, XIX y XXI. Sin embargo, el concepto de Globalización se originó con referencia en la actualidad y por ello es pertinente la precisión[2].

Por otro lado, se va a considerar el concepto de "proceso de globalización" para referirse al conjunto de cambios que caracterizan a la actual oleada globalizadora. Se considerará al proceso de globalización como un proceso evolutivo económico, político y social que se desarrolla en el período histórico de la Globalización. De nueva cuenta, es preciso aclarar que esta acotación temporal del concepto no niega la existencia de procesos similares en las oleadas globalizadoras precedentes. Como suele corresponder a estos procesos, el actual se ha visto favorecido por un largo período de ausencia de grandes conflictos bélicos y estabilidad política[3]. Durante la Guerra Fría la estabilidad provenía del equilibrio de poder entre las dos superpotencias y en la Globalización proviene del liderazgo indiscutible de Estados Unidos. Sin embargo, a medida que el sistema internacional transita hacia un orden multipolar, en el que varias potencias ganan poder y Estados Unidos cede terreno, el equilibrio del orden internacional se vuelve más inestable.

En este proceso evolutivo, los diferentes actores globales que interactúan en una dinámica molecular confluyen propiciando el surgimiento de focos de actividad, normalmente en torno a grandes ciudades, que son centros de producción o distribución conectados entre sí por vías de comunicación. Esta situación da lugar a fuerzas múltiples que se entrecruzan, a veces contrarrestándose y otras veces reforzando tendencias conjuntas. Este proceso suele expandirse por diferentes dinámicas internas: de tipo económico, por cuanto genera demanda de inversión y consumo, generando beneficios económicos; de tipo social y político, por efecto contagio e imitación de otros modelos de desarrollo "más exitosos", o por asimilación forzosa.

Las principales características que diferencian a este proceso de los anteriores son la compresión del espacio y la simultaneidad temporal (Castells, 2001), relacionados con el desarrollo de los transportes y las tecnologías de las comunicaciones, que obligan a los actores a compartir el mismo ámbito espacial en una misma secuencia temporal. Otra característica que comparte con las oleadas globalizadoras precedentes es la

2 El concepto de "Globalización" surgió en las Ciencias Sociales en los años noventa.
3 Arrighi, 2007 y Tilly, 1992.

 ISSN: 1870-3569

progresiva "aceleración del tiempo" (Harvey, 2007). Es decir, el aumento del ritmo de vida a medida que se reducen las distancias espaciales y varían las estructuras económicas y políticas, debido a las innovaciones tecnológicas.

Planteamiento teórico

Para los lectores no especializados, a continuación se resume brevemente el desarrollo teórico que ha seguido la disciplina (Dougherty/ Pfaltzgraff, 1993 y Shimko, 2005). Se distinguen dos grandes paradigmas que han dominado el estudio de las Relaciones Internacionales, uno idealista y otro realista. En la visión del paradigma idealista el investigador no se detiene en describir las cosas como son; emplea su energía en hacer recomendaciones acerca de cómo deberían ser. Las recomendaciones se efectúan a través del uso de la razón y la legalidad (Platón, 2009; Kant, 1991; Mitrany, 1976). En el paradigma realista, las cosas se describen tal cual son. El investigador no se enfoca en explicar cómo le gustaría que fuesen, sino que analiza los fenómenos para poder entender los principios que los rigen. Los intereses egoístas de los agentes son el principal recurso para explicar los fenómenos (Maquiavelo, 2009; Hobbes, 1965; Morgenthau, 1986).

Las ideologías políticas han tenido una gran influencia sobre estos paradigmas científicos, llegando a modular la perspectiva de los autores. El nacionalismo representa el sentimiento compartido por una comunidad de constituir una identidad diferente a otras comunidades. La cultura, tradición, lengua, religión, parentesco, etc. son los valores que sustentan esta identidad y garantizan la independencia y supervivencia de dicha sociedad en el entorno internacional (Burke, 1984; Nisbet, 1981; Huntington, 2009). El liberalismo introdujo el concepto de la comunidad internacional y la abolición de las fronteras. Los hombres tienden a buscar la paz por un interés utilitario. La paz y la armonía entre las naciones representan la aspiración al bienestar y son una muestra de sentido común (Bentham, 1991; Schumpeter, 1984; Popper, 1997). El socialismo llevó más allá el planteamiento liberal afirmando que la desaparición de las fronteras daría lugar a una sociedad igualitaria en la que las diferencias de poder y riqueza serían erradicadas. La aspiración a la igualdad entre los hombres es tan importante como la aspiración a la libertad que busca el bienestar y la justicia (Marx, 2001; Gramsci, 1978; Chomsky, 2010).

En cuanto al estudio del período de la Globalización, se distinguirán dos amplias perspectivas teóricas, una justificativa y otra crítica con respecto al proceso de globalización[4]. En la perspectiva que justifica el

4 Baylis/ Smith, 2005.

proceso de globalización como un paso hacia adelante en el progreso de la humanidad, se encuentran los teóricos neorrealistas y neoliberales. Los estructuralistas y neomarxistas adoptan una actitud crítica con respecto a los efectos del proceso de globalización. Estas teorías pueden contraponerse entre sí o complementarse dando lugar a una serie de debates teóricos. De éstos se obtendrán una serie de conclusiones que irán estableciendo una base teórica acerca de la Globalización.

El debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo sostiene que el clásico sistema de Estados, que para los neorrealistas (Carr, 2004) conformaba la sociedad internacional, se ha transformado profundamente y ha alumbrado un nuevo sistema en el que los Estados ya no son los únicos actores, como defienden los neoliberales (Fukuyama, 1994). Además, el argumento neoliberal de la búsqueda del bien común se ha visto reforzado con el surgimiento de estructuras de integración a nivel regional y global (Mitrany, 1976), matizando la búsqueda del interés nacional que defienden los neorrealistas (Gilpin, 2003). Estos brotes de cooperación internacional, a lomos del desarrollo tecnológico y del incremento de las relaciones comerciales, en los años noventa impregnaron de optimismo las valoraciones sobre el proceso de globalización y espantaron los nubarrones que planteaban los teóricos neorrealistas, que se basaban en la anarquía del sistema internacional (Bull, 2005).

Para los teóricos neoliberales, el incremento de las relaciones entre los diferentes actores generaba una interdependencia compleja (Keohane/Nye, 1988) que indefectiblemente conduciría a la gobernanza global. A partir de esta idea surgieron organismos internacionales que desbarataron los vetustos impulsos nacionalistas e hicieron innecesario el uso de la fuerza para la resolución de los conflictos. Sin embargo, los teóricos estructuralistas (Strange, 2003) denunciaron el hecho de que esas instituciones no eran neutrales y obedecían a los intereses de los actores más poderosos. Al funcionar de esta manera, los neomarxistas denunciaban que el sistema internacional acentuaba las diferencias entre los actores, haciendo a los poderosos cada vez más poderosos y a los débiles cada vez más débiles (Gowan, 2000).

Frente a las críticas de los neorrealistas y neomarxistas que denunciaban las crisis y las contradicciones que desmentían ese optimismo, algunos autores neoliberales (Held, 2002) defendieron la necesidad de establecer un régimen normativo internacional que regulara las relaciones entre los actores e impidiera los abusos. A esta idea se suman también algunos teóricos constructivistas que defienden la pertinencia de fortalecer la sociedad civil a nivel internacional, de manera que, estando

 ISSN: 1870-3569

articulada en forma de red, pueda contrarrestar el poder de las instituciones y corregir su comportamiento (Falk, 2002). Para que esta iniciativa tenga éxito es preciso que la democracia se extienda como el sistema político más aceptado en la comunidad internacional. Esta premisa dio lugar al derecho de intervención humanitaria causando violaciones de la soberanía que fueron criticadas por los neomarxistas (Chomsky, 2010), por ser un pretexto para aplicar nuevas formas de imperialismo, y por los propios constructivistas (Kaldor, 2010), que las interpretaron como una manipulación de los ideales humanitarios.

Con la llegada del siglo XXI el optimismo en las relaciones internacionales pareció esfumarse y las tesis neorrealistas cobraron nueva relevancia. Para algunos teóricos (Huntington, 2009) los eventos del 11 de septiembre (11-S) y la subsecuente lucha contra el terrorismo demostraron que los valores basados en la seguridad nacional y la supervivencia de los pueblos eran inamovibles. Algunos neorrealistas (Nye, 2003; Friedman, 2010) defendieron más que nunca la necesidad de un poder hegemónico fuerte en la Globalización, encarnado en Estados Unidos, que garantizara la seguridad y el orden. Al mismo tiempo, otros teóricos (Zakaria, 2009; Khanna, 2008) abogaron por el surgimiento de nuevas potencias y la emergencia de un nuevo orden multipolar. Pensadores neomarxistas (Arrighi, 2007) desmotraron que la emergencia de estas nuevas potencias coincidía con el debilitamiento de Estados Unidos, lo cual podía interpretarse como el síntoma del final de la hegemonía estadounidense y el comienzo de un nuevo ciclo marcado por la decadencia del sistema capitalista. Esto se interpretaba en base a las crisis económicas cada vez más profundas.

Este artículo recurrirá a un análisis sistémico para explicar el proceso de globalización y la lógica de los acontecimientos en el período de la Globalización. En concreto, se basará en la teoría del sistema-mundo (Wallerstein, 2007; Arrighi/ Silver, 2000) con su planteamiento de un centro y una periferia. Sin embargo, se evitará dotar al sistema de una personalidad e intencionalidad propia, como a menudo ocurre con la aplicación de esta teoría. En ocasiones la frontera entre los actores de la periferia y los del centro no está definida tan nítidamente y existen intereses coincidentes, lo cual puede causar estabilidad o inestabilidad en el equilibrio de poder. Por lo tanto, se considera que el sistema se articula a través de una interdependencia compleja, como la que describen los teóricos de la interdependencia (Keohane/ Nye, 1988; Sassen, 2010), pero no tan ingenua en lo que respecta a las relaciones de poder.

Para sortear esa ingenuidad se recurrirá a las teorías marxistas. Esta planteamiento es fundamental debido a su profundo análisis del capitalismo, sistema global que rige actualmente al mundo. Sin embargo, se deben destacar algunas de sus carencias: 1) la subestimación que hace de los aspectos culturales y la ambición del poder, si no es en función de objetivos económicos, lo invalida para explicar muchas situaciones; 2) la supremacía de lo económico frente a lo político provoca que se pasen por alto importantes aspectos de las relaciones entre los actores que no están sujetos a condicionantes económicos. Estas deficiencias pueden sortearse usando las teorías realistas que sí enfatizan sobre los aspectos ideológicos al momento de competir por el poder y la hegemonía.

El subsistema económico se representará acudiendo a los mecanismos que le permiten mantener el equilibrio de poder, derivado de las relaciones económicas y comerciales, entre el centro y la periferia (Gowan, 2000; Brenner, 2003). En este balance el desarrollo de los actores de la periferia está subordinado a los intereses del centro, reproduciendo el esquema de lucha de clases propio del capitalismo. Para explicar la transición espacial desde lo local a lo global se recurrirá a autores neomarxistas (Harvey, 2007; Robinson, 2007). También, se referirá a teóricos estructuralistas (Strange, 1999; Frank, 1970) y a los principios de la teoría de la dependencia (Prebisch, 1981; Cardoso/ Faletto, 1984; Pizarro/ Caputo, 1982) para alcanzar una explicación lo más completa posible sobre el funcionamiento del subsistema económico. Además, se recurrirá a los neokeynesianos (Stiglitz, 2007; Krugman, 2009) para explicar las sucesivas crisis económicas del sistema y sus causas relacionadas con la contracción de la demanda.

Para explicar el subsistema político se partirá del funcionalismo (Held, 2002; Scholte, 2000) que describe la integración del sistema internacional y el papel que cumplen los actores dentro de él. También se usarán las teorías de integración internacional (Haas, 1990; Falk, 2002) que, inspiradas por el idealismo, valoran la posibilidad de establecer fórmulas de consenso y procedimientos acerca del marco político y legal que permiten alcanzar un acuerdo general que promueva la solución a los problemas de todo el sistema global. Las teorías funcionalistas y de integración serán útiles para explicar la agregación de unidades al proceso de globalización, aunque estas teorías sólo se refieren a las sumas pacíficas y no contemplan las violentas. Para explicar éstas, junto al proceso de desagregación o desintegración, se recurrirá a otras teorías como la neorrealista y la neomarxista. Éstas proporcionarán una percepción

de las relaciones de poder en su más pura expresión. Para cumplir con el objetivo del texto se usará el concepto de poder, como ejercicio de la dominación[5], de los autores neorrealistas (Waltz, 1988; Brzezinski, 2005). Además, se analizará la visión de los neomarxistas (Todd, 2003) sobre la hegemonía basada en el poder, la ejecución del imperialismo como explicación racional de los motivos para la dominación, y la explicación de la tendencia al expansionismo del nuevo orden mundial.

Este artículo pretende evitar los planteamientos sobre un sistema inmóvil e inmutable, como plantean algunos de estos autores (Hardt/ Negri, 2002). Para conciliar los subsistemas del centro y la periferia, y para explicar las relaciones que se crean entre los actores, marcando el equilibrio de poder, el texto se referirá a un sistema en continua evolución y cambio. En él las estructuras no son permanentes ya que están sometidas a su entorno y a la continua interacción de los actores. Para explicar la deriva evolutiva y el cambio estructural que se va produciendo en el sistema se referirá a los autores evolucionistas (Modelski, 1987; Tilly, 1992) que planteaban que el sistema no es sólo el resultado de la influencia de variados factores y la intencionalidad de los diferentes actores, sino que el accidente y la casualidad también juegan un papel importante.

La complementación armónica de todas estas teorías tendrá como resultado un marco teórico adecuado para comprender la intención y la iniciativa de los principales centros de poder en la Globalización. De esta forma, se pretende obtener una explicación lo más coherente y racional posible para determinar las tendencias y evolución del sistema global actual, y el orden mundial propio de la Globalización. El impulso generado por el conjunto de actores globales y los factores que rodean y condicionan la interacción entre éstos producen el cambio y evolución del sistema.

El sistema internacional

El sistema internacional se define como el conjunto de relaciones entre los principales actores: los Estados, las corporaciones transnacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs). También se considera a los organismos intergubernamentales (OIGs) como actores parcialmente independientes, puesto que dependen fundamentalmente de los Estados.

5 A continuación se sintetiza la definición realista del "poder" como: la mayor o menor capacidad unilateral (real o percibida) o potencial de producir cambios significativos, habitualmente sobre los demás actores internacionales, a través de las acciones realizadas por uno mismo o por otros.

La estructura básica del sistema se construye en torno a un foco de poder hegemónico que está conformado por Estados Unidos y sus principales aliados: la Unión Europea y Japón. Es así cómo todos los actores globales se articulan en torno a este centro de poder del sistema (Wallerstein, 2007)[6] . Cuanto más estrecha sea la relación con el centro y más comprometidas sean las alianzas, los participantes se ubicarán en anillos más próximos a la hegemonía, mientras que cuanto más débiles sean estos vínculos serán relegados a la periferia del sistema (Wallerstein, 2007)[7].

El núcleo actúa como un centro de gravedad desde el que emana la iniciativa política y económica. Por lo tanto, éste y sus estructuras organizativas influyen decisivamente sobre el ordenamiento del sistema. La periferia debe adaptarse a estas circunstancias y, en consecuencia, el proceso de desarrollo tiende a aumentar las distancias entre ésta y el centro. Sin embargo, este hecho puede quedar enmascarado por los adelantos tecnológicos. En cualquier caso, los límites entre el centro y la periferia no son infranqueables. Los procesos de desarrollo individuales de los actores pueden hacer permeables estas fronteras. Los actores pueden moverse en cualquier dirección, aunque existe una mayor dificultad para acceder desde la periferia hacia el centro.

Se pueden extraer algunos subsistemas[8] del sistema global internacional que permiten simplificar su estudio, tales como el sistema político, el económico o los sistemas regionales. En la actualidad, el subsistema económico está más desarrollado que el político y permea toda la superficie del planeta. Su organización se basa en una división extensiva del trabajo y especialización en la producción. Por su parte, el subsistema político no es armónico y en su seno conviven diferentes estructuras organizativas que a veces se superponen. Por último, la posición geográfica y las identidades culturales propician la conformación de subsistemas regionales con un desarrollo económico y político particulares.

---

6 "La división de una economía-mundo supone una jerarquía de tareas ocupacionales en la cual las tareas que requieren mayores niveles de cualificación y una mayor capitalización quedan reservadas para las áreas de mayor rango" (Wallerstein, 2007: 493).

7 "La periferia de una economía-mundo es aquel sector geográfico de ella en el cual la producción es primariamente de bienes de baja categoría (esto es, de bienes cuya mano de obra es peor remunerada), pero que es parte integrante del sistema global de la división del trabajo, dado que las mercancías implicadas son esenciales para su uso diario" (Wallerstein, 2007: 426).

8 Para considerar a un subsistema como tal deberán darse unas condiciones necesarias, las cuales serán: la participación de varios actores, la proximidad general de los actores, la regularidad e intensidad de las interacciones, de manera que un cambio en una parte afecte a las otras partes; y el reconocimiento interno y externo del subsistema como distinto a otros.

El entorno del sistema global estará constituido por un conjunto de factores (natural, económico, tecnológico, demográfico, ideológico) cuya combinación determinará la estructura y en el funcionamiento del mismo. Además, los cambios que se producen en la dimensión, en la estructura y en el funcionamiento del sistema están en condiciones de influir, a su vez, sobre los factores que constituyen el entorno (Merle, 1986). Se puede considerar al sistema nacido en 1989 como un sistema nuevo y diferenciado de su predecesor, el de la Guerra Fría, debido a la variación de sus factores, que han contribuido a aumentar el número de actores, y porque las relaciones entre éstos obedecen a nuevas reglas (Baylis/ Smith, 2005).

En primer lugar, el nuevo sistema ha adquirido, por primera vez en la historia, dimensiones globales. El desarrollo de las comunicaciones ha permitido desbaratar las divisiones geográficas y temporales para establecer lazos intercontinentales. Los actores se enfrentan al mismo tipo de problemas. Su interdependencia, generada por la extensión e intensificación de las relaciones, ha aumentado y tiene consecuencias de orden político, económico y cultural.

Otra característica nueva de la era posmoderna es el agotamiento del espacio físico. Los límites del sistema no se pueden llevar más lejos. Éste debe encontrar en su interior todos los recursos que le aseguren su supervivencia, al menos mientras la tecnología no permita la explotación de recursos en el espacio exterior. Este aspecto tiene repercusiones políticas importantes, ya que, al no existir la "opción externa", los actores se ven obligados a resolver los equilibrios de fuerzas en el interior del propio sistema. Por tanto, los "inputs" que lo afectan proceden de su interior y los "outputs" repercuten dentro del sistema. La imposibilidad de externalizar tensiones somete al sistema a mayores presiones que en el pasado.

En segundo lugar, han surgido nuevas reglas que ordenan las relaciones entre los actores. Este artículo se referirá a ellas como el nuevo ordenamiento global. Por este concepto se entiende el conjunto de normas, usos, costumbres y prácticas más reconocidas y aceptadas por el conjunto de los actores globales, ya sean normas institucionalizadas o simplemente admitidas por consenso y concesión. No se debe confundir el concepto de ordenamiento global con el de sistema global. El segundo hace referencia a todo el conjunto de los actores y sus relaciones. El ordenamiento, por su parte, es el predominio de determinados usos y comportamientos por la mayoría de los involucrados. Al tratarse de la mayor parte de los actores (además de los más importantes) se toma la licencia de nombrarlos con el concepto de ordenamiento global. Sin embargo, hay que tener en cuenta

que este nombramiento no tiene una aplicación universal ni indefinida en el tiempo, mientras que el sistema global está sometido a transformaciones pero sus límites son inmutables y son marcados por la dimensión del globo terráqueo.

El entorno del sistema

El sistema internacional abarca la totalidad de las relaciones y fenómenos que se producen a nivel planetario. Por lo tanto, es difícil identificar factores externos al sistema (como el espacio extraterrestre). Sin embargo, éste se omitirá en la consideración de este texto, ya que el conocimiento acerca de él es todavía muy escaso. De modo que se considerará al entorno del sistema internacional como una parte integrada dentro de sí mismo. Este entorno estará conformado por una serie de factores que ejercen su influencia sobre el funcionamiento del sistema internacional y modulan el proceso de globalización. En realidad, estos factores son el resultado de numerosas situaciones o iniciativas que surgen de cada uno de los actores y que contribuyen a diseñar los contornos del sistema y a definir la capacidad de influencia de cada uno de ellos. Ninguno de estos factores es determinante por sí mismo, sino que la combinación de todos ellos genera un resultado.

El factor natural

Un primer aspecto de este factor está relacionado con el medio ambiente. La experiencia multiplicada del hombre significa una amenaza para la naturaleza y el maltrato sufrido por ésta provoca el riesgo de romper el equilibrio ecológico esencial para la vida de la especie humana. La naturaleza reacciona a la explotación del hombre e impone unos límites a su acción. Quizá el límite más controvertido, hoy en día, es el agotamiento global de los recursos no renovables. La dificultad para obtener un desarrollo productivo si éstos se agotan plantea una sombra de incertidumbre sobre el futuro de la humanidad. La otra limitante cada vez más perceptible la degeneración general del planeta debido a la acción contaminadora y destructiva del hombre sobre el ecosistema. Este límite sitúa en el horizonte la posibilidad de una extinción en masa.

Otro aspecto del factor natural es el geográfico. El tamaño del territorio que controla un Estado y su ubicación geográfica influyen sobre las relaciones y la política que lleva a cabo. La posición respectiva de los Estados sobre el terreno condiciona su capacidad militar y su acceso a los recursos. Por lo tanto, ya sea por motivos estratégicos o por motivos económicos,

el control del espacio es una de las causas fundamentales de la rivalidad entre las naciones. Sin embargo, la influencia de este factor ha cambiado a lo largo de la historia. Su influencia no es inmutable, ni uniforme, ha evolucionado en función de los demás factores. En concreto, el desarrollo tecnológico ha contribuido a reducir las distancias geográficas y a transformar las condiciones de producción, teniendo como resultado nuevas disposiciones del prisma mundial.

El factor tecnológico

Este elemento ha sido el responsable del fenómeno de la aceleración del tiempo gracias a la acción que ha ejercido sobre la producción de bienes y la vida social. En el ámbito de las relaciones internacionales, el progreso tecnológico ha sido el responsable del desarrollo de las comunicaciones y la transformación de los medios de producción y de los intercambios. Las comunicaciones no sólo se han intensificado, sino que, acelerando las actividades en todos los campos, han transformado la sustancia misma del tablero internacional.

Gracias al desarrollo de la aviación estratégica y los misiles balísticos, el campo de acción militar de los Estados se ha ampliado. Algunas potencias incluso tienen una capacidad militar de alcance global. Además de que los plazos necesarios para realizar una intervención armada también se han acortado. Ésto demuestra que se vive en un escenario estratégico de tamaño global.

El impacto de la tecnología sobre la difusión y el contenido de la cultura ha sido vertiginoso. La información y las ideas circulan mucho más rápidamente que antes y no conocen las fronteras. El resultado es el desarrollo de una red mundial de comunicaciones que ha perturbado la estabilidad cultural de las naciones y ha golpeado en la médula de los sistemas de valores ancestrales. Las consecuencias de este impacto oscilan entre la homogeneización cultural, siguiendo las ideologías de los Estados más poderosos que tienen mayor poder sobre las comunicaciones, y el surgimiento de una cultura mundial, fruto del mestizaje entre culturas nacionales.

La tecnología también ha transformado profundamente el proceso de producción y de transferencia de bienes. El efecto multiplicador del progreso tecnológico incrementa la capacidad productiva. Sin embargo, para el desarrollo de la tecnología se precisan fuertes inversiones de capital. Esta circunstancia ha causado una desigualdad de oportunidades, puesto

que la innovación y modernización sólo está al alcance de los Estados más ricos. En consecuencia, se ha abierto una profunda brecha entre los Estados más desarrollados y los menos desarrollados.

El factor demográfico

Las poblaciones crecen o disminuyen y ejercen un efecto de compresión o de depresión en relación a los territorios vecinos. La presión demográfica interna o hacia el exterior ha generado multitud de conflictos internacionales. En el planeta existe una gran desigualdad en la distribución de la población. Desgraciadamente, los países con mayor crecimiento demográfico coinciden son también los de menor desarrollo económico. Esto constituye un obstáculo más para el desarrollo económico de estos Estados.

El crecimiento global de la población ha incrementado casi de forma geométrica en el último siglo. Una tendencia de tal magnitud ha provocado profundas alteraciones en el sistema. Éste no puede duplicar sus objetivos de crecimiento y desarrollo en tan breve espacio de tiempo sin verse forzado a una transformación de sus estructuras, de sus métodos, e incluso de sus objetivos mismos. Además, las poblaciones circulan a través de las fronteras y provocan, en forma de corrientes migratorias, una serie de perturbaciones en cadena que afectan tanto al equilibrio de las sociedades, como a las relaciones entre éstas. Estos desplazamientos pueden ser impuestos por las circunstancias o ser de carácter voluntario.

El factor económico

La economía influye a menudo en la estrategia que adoptan los actores. Constituye tanto un medio como un objetivo. Cuando se hace referencia a este último, el progreso social y la mejora de las condiciones de vida se asocian directamente con el desarrollo económico. Por tanto, el crecimiento de la riqueza de una nación se ha convertido en un imperativo absoluto para las sociedades contemporáneas. El éxito de los cuerpos de gobierno se mide a menudo por los índices de la actividad económica, además de que la mayoría de las reivindicaciones sociales tienen un trasfondo monetario. Por lo tanto, las relaciones internacionales están cada vez más dominadas por la gestión de los problemas económicos.

Cuando se le trata como un medio, el poder económico y financiero es utilizado como un arma, particularmente eficaz, para consolidar el poder militar y la influencia política. Además, el factor económico no posee úni-

 ISSN: 1870-3569

camente la capacidad de exacerbar las rivalidades entre los actores, sino que los intercambios internacionales pueden fomentar y concretar lazos de solidaridad.

El sistema actual se rige por unas normas capitalistas que ensalzan el protagonismo de la propiedad privada en los medios de producción y favorece la iniciativa privada. También defiende la libertad de intercambio a nivel internacional. El sistema no ha podido resolver el debate entre si se debe buscar la unificación del mercado mundial o mantener las divisiones políticas y la separación de cuestiones nacionalistas. La oscilación entre estos dos polos marca las fases del sistema capitalista.

Por otro lado, el modelo capitalista genera relaciones de intercambio desiguales, propiciando de manera perpetua la explotación de los ricos hacia los pobres. La tensión que engendra este enfrentamiento ha llevado a la evolución del sistema hacia un estadio superior, como ha ocurrido hasta ahora, o puede causar un plausible asalto de los desheredados sobre el sistema de producción, como lo plantean las teorías marxistas. Sin duda, en la actualidad se plantea un escenario interesante en el cual el sistema ha agotado su capacidad de expansión porque ya ha cubierto todo el espacio físico disponible.

El factor ideológico

Este factor ejerce su influencia a través de la interpretación y representación que los actores tienen con respecto al comportamiento de los demás actores y de la incidencia de los factores. Existe una multitud de creencias, mitos y arquetipos que se encuentran enraizados en lo más profundo de la mente, tanto de gobernantes como de gobernados. Estas creencias se articulan en sistemas ideológicos que proporcionan una visión coherente de los acontecimientos y dan una explicación a los fenómenos. Además, proporcionan una justificación a los actos de la sociedad. Su fuerza de penetración depende de: su adecuación con la realidad, del apoyo que reciben o del interés que suscitan en otras culturas.

Los sistemas ideológicos más antiguos son los que están relacionados con la tradición, la cultura y la religión. Su mensaje es sencillo y muy efectivo. Sus pensadores defienden el carácter inmutable del mensaje, que no ha sufrido cambios a lo largo de la historia, y la íntima relación que mantiene con la naturaleza humana. En los últimos años, los sistemas ideológicos han gozando de un auge espectacular. Por ejemplo, se dio el resurgimiento del nacionalismo y de diferentes religiones.

Otros sistemas ideológicos más complejos son los que se derivaron de la filosofía del siglo XIX. Entre ellos se puede identificar el liberalismo, anarquismo, conservadurismo, socialismo, comunismo y fascismo. Todas estas ideologías están atravesando por una fase de actualización de su ideario original. Sin variar la esencia primordial de las ideologías, los teóricos actuales han adaptado los mensajes a las circunstancias contemporáneas. Por ello, estas adaptaciones se han identificado empleando el prefijo "neo" (neoliberalismo, neoconservadurismo, etc.).

Los actores del sistema internacional

En primer lugar, se procederá a clasificar a los actores y posteriormente a estudiar las relaciones que existen entre ellos. Los Estados no son ya los únicos actores presentes en los procesos internacionales. Algunos de los sustratos económicos y políticos del Estado se han deteriorado con el proceso de globalización. Los actores no estatales ocupan un lugar cada vez más importante en la escena internacional. Entre estos actores se destacará a las grandes corporaciones transnacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs)[9]. Las grandes corporaciones son empresas privadas que producen o intercambian servicios y productos con fines de lucro y que actúan en todo el planeta. Por su parte, las ONGs son organizaciones no lucrativas de carácter cívico e independiente que actúan a nivel global investigando, gestionando y denunciando situaciones que requieren atención por parte de los gobiernos.

Otras entidades que deben tomarse en cuanta en el panorama internacional son los organismos intergubernamentales (OIGs). No se considrerarán como actores genuinos ya que dependen en gran medida de la voluntad de los Estados, pero representan algo más que la suma de los intereses nacionales. Tienen la capacidad de implicar a los Estados en un proceso iterativo de negociaciones permanentes en el que se alcanzan éxitos o fracasos, pero del que pocos se retiran debido a las implicaciones internacionales que pueden tener las decisiones tomadas en estos organismos. Con el avance del proceso de globalización los OIGs han ganado una mayor autonomía gracias a su organización administrativa y a la participación de actores no estatales. Sin embargo, los OIGs no llegan a tener una capacidad de decisión supranacional reconocida, ni poseen una actitud democrática cosmopolita. En cambio tienen poder para legitimar o deslegitimar prácticas y contribuyen decisivamente a establecer la agenda internacional.

9 El concepto de ONG ha sido ampliamente discutido y hay diferentes acepciones. Más adelante se define el uso que se le da en este texto.

Todos estos diferentes actores compiten en el sistema internacional para adquirir sus correspondientes cuotas de poder. El poder de un participante se vincula con su capacidad de incluir ciertos temas en la agenda de las negociaciones internacionales, con su influencia en el contenido de las normas y reglamentos internacionales, y su capacidad para intervenir en diferentes ámbitos de poder. Para gestionar su poder, los actores globales deben combinar tanto los elementos materiales como los inmateriales a su alcance, para ganar las posiciones más ventajosas posibles en el tablero de juego de la política internacional.

Los Estados

El Estado-nación es el actor tradicional de las relaciones internacionales. El concepto surge entre los siglos XVI y XVII y hace referencia al control de un gobierno que ejerce la autoridad pública sobre una población y un territorio unificado y dotado de fronteras reconocidas[10]. El Estado sobrevivió a las descolonizaciones de mediados del siglo XIX y XX y fue adoptado como forma de organización por todas las recién emancipadas naciones. Por ello, en la actualidad se dibuja un nutrido mosaico espacial de territorios regidos por los Estados, con excepción de la Antártida. La Globalización ha presenciado el surgimiento de múltiples nuevos Estados. La proliferación más fecunda se produjo con la fragmentación de la Unión Soviética en diciembre de 1991, cuando se crearon quince nuevas naciones. En la actualidad existe una gran heterogeneidad entre los 192 Estados reconocidos por la ONU, a pesar de la ficción jurídica que les otorga un estatus de igualdad e idéntico reconocimiento por las instituciones internacionales.

Los Estados en la Globalización se enfrentan al reto de competir con otros actores por mantener su autoridad intacta y el control íntegro de todo su territorio, es decir, se esfuerzan por afirmar su espacio de poder. Las grandes corporaciones son los principales actores que le disputan la preeminencia a los Estados. En todas partes, los gobiernos se ven forzados a negociar con las grandes corporaciones que operan de forma transnacional en el ámbito global. Las tensiones entre los intereses públicos y privados conviven con las alianzas en un intrincado juego de poder cada vez más difuso.

10 El Estado se define como una unidad geográfica y jurídica, a veces cultural, en la cual se establecen un conjunto de relaciones de poder a través de un sistema particular de instituciones políticas. Éstas ejercen la autoridad sobre el territorio y poseen un monopolio legítimo de coerción (Weber, 1996).

En todo caso, las potestades de los Estados se mantienen intactas: el derecho al uso de la fuerza armada, el derecho a aplicar impuestos, y el poder de determinar lo que es legal e ilegal. Sus responsabilidades también se mantienen, a riesgo de perder su legitimidad si no las cumplen: deben modernizar el país, proteger a la población, gestionar el patrimonio nacional, y redistribuir la riqueza. Debido a la complejidad de los problemas derivados del proceso de globalización, los Estados se han visto sometidos a un fuerte proceso de reestructuración. Incluso se han visto obligados, por un lado, a ceder parte de su soberanía a instituciones políticas supranacionales, y por otro, a gobiernos regionales, provinciales o locales.

Esta cesión de la soberanía se efectúa de manera consentida y con participación activa de los Estados. Los gobiernos indican a la sociedad que debe aceptar las normas internacionales, aun cuando éstas no han contado con una aprobación general, ni con procesos de adopción esencialmente democráticos. Es evidente que ni la nación, ni el Estado están al borde de la desaparición, sobre todo por que no existen estructuras alternativas que puedan desarrollar todas las funciones tradicionalmente asociadas con él. Del mismo modo, cada vez se mantienen con mayor fuerza las lealtades nacionales a los Estados.

A pesar de que la democracia es el régimen político más popular entre los Estados y que éste se ha expandido en las últimas décadas, cada vez más gobiernos recurren a formas autoritarias como única vía de hacer frente a los desafíos que plantea la Globalización[11]. El final de la Guerra Fría desbarató el orden internacional vigente y los poderes tutelares que ejercían las dos superpotencias, lo que posibilitó el replanteamiento de las líneas fronterizas. Con el proceso de globalización y el incremento en la complejidad de las relaciones internacionales, se ha demostrado que el nacionalismo autoproclamado no basta para construir un Estado estable capaz de gestionarse adecuadamente, de integrar las solidaridades comunitarias, de construir una sociedad y una ciudadanía.

El territorio es un producto social e histórico que representa el principio de organización política y acota el alcance del gobierno. Sin embargo, éste no garantiza por sí mismo la voluntad de una población para vivir en comunidad, ni la legitimidad y la soberanía de un gobierno. Éstos deben responder a las crecientes demandas de democratización que expresan las

11 La lucha contra el terrorismo, por ejemplo, ha supuesto la disminución de las garantías y derechos individuales frente a los imperativos de la seguridad. Por otra parte, muchas de las democracias lo son meramente en el ámbito de lo formal y no en el de fondo.

 ISSN: 1870-3569

sociedades actuales. Deben hacer frente a las fragmentaciones comunitarias, consecuencia de desigualdades económicas, de conflictos étnicos o religiosos. Por último, debido al desarrollo y a la interdependencia cada vez más compleja de las comunicaciones, los Estados deben afrontar la internacionalización de sus conflictos internos que a menudo escapan al contorno de sus fronteras (conflicto de los Grandes Lagos, la Guerra de Yugoslavia, Somalia, Afganistán, etc.)[12].

Por otro lado, ha cobrado fuerza la cuestión de la identidad de los pueblos. Los responsables del discurso identitario, en nombre de la pertenencia étnica o religiosa, movilizan y transforman las diferencias de naturaleza económica, de propiedad o sociales en conflictos. Las reivindicaciones territoriales y políticas que alimentan el discurso identitario se esgrimen contra el Estado con la amenaza de la secesión. El derecho a la autodeterminación, recogido en la Carta de las Naciones Unidas, reconoce el derecho de los pueblos a decidir por sí mismos y sin intervención sobre su agenda nacional. Por lo tanto, la inversión del contrato social y la falta de voluntad de una población para vivir en armonía, son los fundamentos de una fragmentación de identidades en entidades cada vez más pequeñas que parece azotar el planeta en las últimas décadas.

A pesar de todos estos obstáculos, el Estado goza de buena salud. Hasta ahora, es la estructura gubernamental de mayor grado de legitimidad en el escenario internacional. Sin duda, el hecho que prueba su amplio grado de reconocimiento es la aspiración de toda comunidad, con intenciones independentistas, de formar un Estado propio.

Los Estados se pueden clasificar según su capacidad, más o menos amplia, de intervención en la escena internacional[13]. Así, se distingue en primer lugar a las grandes potencias que están en condiciones de desempeñar un papel activo en todo el mundo. Su fuerza e influencia se despliegan a través de: intervenciones militares, presiones diplomáticas, presiones económicas, influencia sobre los canales ideológicos, etc. En segundo lugar, se sitúan las potencias regionales cuya capacidad de influencia se limita a su esfera regional. En tercer lugar, están los Estados que carecen de una capacidad real para influir en su entorno, por lo que su interacción es pasiva y carente de iniciativa.

---

12 Aunque la internacionalización no se presente siempre en forma de intervención estatal, numerosos actores implicados, desde corporaciones, grupos terroristas, servicios secretos, OIGs, ONGs, etc. provienen de lugares externos al Estado donde se produce el conflicto. En medida recíproca, determinadas ONGs pueden actuar a través de las fronteras y operar en los conflictos o desde ellos.
13 Sin tomar en cuenta otras categorizaciones planteadas por diversos autores.

Las corporaciones transnacionales

Las corporaciones transnacionales se definen como asociaciones empresariales con un fin lucrativo que están constituidas, por lo general, en forma de sociedades mercantiles. Tienen su sede en un Estado, pero la conformación de su capital social es plurinacional y su radio de acción es transnacional (Truyol y Serra, 1998). A lo largo de este texto cuando se haga referencia a las corporaciones, se aludirá a las que tienen una capacidad de influencia importante sobre el sistema internacional gracias a su gran tamaño[14]. Estas organizaciones se desarrollaron, principalmente después de la II Guerra Mundial, por efecto de la influencia de Estados Unidos, donde esta forma de sociedad mercantil era habitual.

Durante la Globalización, las corporaciones se han vinculado con el desarrollo tecnológico y con un principio de planificación y de organización de la economía bajo la iniciativa privada, que trascienden las fronteras nacionales del Estado. En 1998 se contabilizaron cerca de 60.000 corporaciones, con alrededor de 500.000 filiales, que competían a escala global. El problema fundamental que surge con estas organizaciones es el vacío legal en el que operan. No existen fórmulas jurídicas adecuadas que puedan controlar sus actividades transnacionales (Teitelbaum, 2010). Su situación en relación al poder estatal es parecida a la que existía entre los señores feudales y la corona durante la Edad Media.

Las grandes corporaciones transnacionales son las principales protagonistas del proceso de globalización. La apertura comercial y la liberalización financiera han favorecido la internacionalización de estos actores con capacidad de operar a nivel global. Se encuentran por encima de la división política del mundo y son ellas las responsables de la unidad del mercado mundial. Su meta es la búsqueda del máximo beneficio y por ende utilizan un modo de explotación y de distribución de los recursos basado en una racionalidad global. Por todos estos motivos, las corporaciones son uno de los principales agentes de transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales.

Además, éstas han seguido una estrategia de maximización de beneficios a escala mundial. Penetran en los diferentes espacios económicos buscando beneficiarse a toda costa acaparando las ventajas y las mejores

14 Dentro de esta categoría podría considerarse un subtipo que identifica con las redes mafiosas internacionales: organizaciones con estructuras muy similares a las de una corporación y que comparten objetivos de beneficio económico, pero que actúan desde su origen al margen de la ley.

condiciones locales. Las facilidades de movilidad del capital y el respaldo financiero han incentivado el aumento espectacular de las inversiones de estas empresas en sucursales o filiales en el extranjero desde hace tres décadas. Las Inversiones Directas en el Extranjero (IDE) eran de 55.000 millones de dólares en 1980 y subieron a 648.000 en 2004 (16 veces más que en 1950). Esto representó un crecimiento más acentuado que el del PIB mundial y sólo es comparable con el del comercio internacional (Durand/ Copinschi/ Martin/ Placidi, 2008: p. 54).

El grado de internacionalización de las corporaciones es variable. Puede ir desde la simple estrategia de comercialización de un producto que se elabora a escala nacional y se distribuye internacionalmente, hasta la fragmentación del proceso de producción a escala global, con una desconexión entre los diferentes lugares de diseño, producción, ensamblaje y venta. La elección del emplazamiento espacial de las corporaciones se basa en intereses vinculados a los costes de producción, de trabajo, el tamaño de la demanda, la fiscalidad, la estabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones. La eficacia de la corporación dependerá de la validez del planteamiento estratégico que articule todos estos factores de la manera más provechosa posible.

Algunas de las principales corporaciones a nivel global son: ExxonMobil, General Electric, Microsoft, Gazprom, Citigroup, Bank of America, Royal Dutch Shell, British Petroleum, etc.[15] Su peso económico es tan importante que las corporaciones de mayor tamaño poseen cifras de negocios superiores al PIB de algunos Estados ricos[16]. Por lo tanto, no es difícil imaginar que su capacidad de influencia en las políticas económicas y comerciales de las naciones sea una realidad (Strange, 1999). Los Estados compiten entre sí para presentar las mejores condiciones para los negocios de las corporaciones (legislación laboral, fiscalidad, subvenciones, etc.) de modo que se incentive la inversión. Las corporaciones negocian con los Estados desde la posición de poder que les ofrece la competencia libre que entablan entre ellos.

Las corporaciones se organizan y buscan obtener los mayores beneficios y asegurar sus intereses. En las últimas décadas se ha observado una variación en la composición de los socios capitalistas de estas empresas. Hubo un cambio de la figura del pequeño accionista individual, a los po-

15 Estas eran las 10 primeras del ranking mundial, atendiendo a su valor comercial, en 2009.
16 Por ejemplo, en 2005 facturó ExxonMobil: 358,9 miles de millones de dólares frente al PIB de Suecia: 354,1 miles de millones de dólares. (Durand/ Copinschi/ Martin/ Placidi, 2008: p. 55).

derosos y organizados emporios de accionistas que están formados por: inversores institucionales, fondos de pensiones, compañías de seguros, etc. Su peso ha ido en aumento y ha influido en las decisiones estratégicas. Sus cuadros directivos tienen competencias específicas y las decisiones generales se gestionan de manera centralizada a nivel mundial. En contraste, las gestiones relacionadas con los asalariados o proveedores se tratan de manera descentralizada, según las normas locales, para aprovechar al máximo las ventajas comparativas de cada lugar.

A menudo las corporaciones se organizan en temibles cárteles[17] que acuerdan limitar la producción, fijar los precios y controlar en definitiva el mercado. Aunque este tipo de acuerdos son ilegales, las corporaciones se sirven de fundaciones y asociaciones de todo tipo como pantallas que encubren la actividad real del cartel. La consecuencia más clara de las actividades de estas asociaciones de corporaciones es que interfieren con la libre competencia del mercado y se instauran como centros de poder formidables ante los que los consumidores y los Estados no tienen más remedio que plegarse. También recurren a cabildeadores, grupos de expertos, gabinetes de abogados, agrupaciones patronales, etc. para defender sus intereses. Finalmente, implementan costosas campañas mediáticas para cuidar su imagen pública. A su vez, entablan negociaciones con las ONGs para garantizar una ética empresarial y la lucha contra la violación de las normas laborales y medioambientales. De dichas negociaciones han surgido diversas iniciativas que han obtenido un éxito muy desigual, ya que este tipo de actores suelen tener problema relacionados con su transparencia y la incapacidad legal para fiscalizar y controlar sus acciones.

La interacción entre las corporaciones y los Estados es frecuente. Cada vez es más habitual la transición de los gestores de las corporaciones hacia cargos públicos del Estado y viceversa, confundiéndose en muchos casos los intereses privados con los estatales. Por otro lado, las corporaciones transnacionales, aunque se extienden por multitud de países y se financian con capital de todo el mundo, conservan ciertas señas de identidad y lealtades nacionales. Por lo tanto, interactúan muy activamente con sus gobiernos al momento de buscar una mayor rentabilid y beneficios.

La relación entre los intereses privados de las corporaciones y los intereses públicos del Estado está determinada por una compleja serie de factores estructurales y coyunturales. La presión que las corporaciones

17 "Convenio entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial."

pueden ejercer sobre la economía, les otorga, indudablemente, una posición de poder frente al gobierno. Cuando existe una situación de dependencia, las corporaciones pueden ejercer una posición dominante. Pero en la mayoría de los casos se negocia un equilibrio entre los intereses y a menudo se diseña una estrategia en conjunto.

A nivel nacional, los Estados colaboran con las corporaciones a través de concesiones sobre el mercado y con el desarrollo de una amplia gama de servicios auxiliares (infraestructuras, formación de fuerza de trabajo, legislación laboral, subsidios, etc.). A nivel internacional, los gobiernos procuran ayudar con su influencia política a sus empresas cuando se abren nuevos mercados y se busca obtener ventajas con respecto a la competencia. Los Estados buscan, con el apoyo de las corporaciones, hacerse con las mejores condiciones económicas y de producción para incrementar la productividad y atraer las inversiones, en el interior y exterior; esto refuerza su prestigio e influencia política.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

El concepto de ONG es vago y difícil de aprehender. La definición clásica de las ONGs es; "toda organización no estatal con fines no lucrativos", pero ésto es insuficiente y erróneo. Algunas organizaciones no gubernamentales, en realidad, dependen de los gobiernos; otras son lobbies profesionales y otras son grupos religiosos. Así que, para acotar más certeramente el concepto, las ONGs serán definidas como aquellas organizaciones que han aplicado o pretenden aplicar la Carta de responsabilidad que en 2006 firmaron once de las mayores ONGs. Dicha Carta constituye el primer código de conducta internacional y transectorial de las ONGs y reclama: la independencia, la obtención ética de fondos, la transparencia, el respeto a los principios universales de la Declaración de los Derechos Humanos y la no discriminación (Durand/ Copinschi/ Martin/ Placidi, 2008: p. 60).

Los rasgos que definen a las ONGs son la iniciativa ciudadana y la solidaridad internacional. La combinación de estos dos rasgos ha permitido el surgimiento de un tejido social de orden internacional que se superpone a las estructuras institucionales internacionales (Echart, 2008). Gracias a ello, en las últimas décadas, las ONGs han logrado convertirse en interlocutores de primer orden para abordar cuestiones de política global. Se han convertido en puntos de referencia informativa en temas de medio ambiente y derechos sociales. Las ONGs se perfilan como los principales candidatos para modificar el curso de la Globalización (Burbach/ Jeffries/

Robinson, 2001). El objetivo de las estas organizaciones es presionar a las OIGs, las corporaciones y los Estados con campañas que denuncian situaciones injustas en el sistema dirigidas a la opinión pública mundial.

El desarrollo de las ONGs se ha visto impulsado por el proceso de globalización (Tilly/ Wood, 2009). La reducción del ámbito de acción de los Estados y el descrédito de la clase política ha favorecido la estructuración de estas organizaciones. Su número ha aumentado hasta las 35.000 o 40.000 aproximadamente. Del mismo modo, el ámbito de los campos que cubren (desarrollo, defensa de los derechos humanos, acción humanitaria, protección del medio ambiente, desarme, etc.) se ha ampliado mucho. Elaboran informes sobre estos temas que se difunden y publican en todo el mundo. Entre las ONGs más antiguas y reputadas están: Oxfam, Care, Amnistía Internacional, Médicos Sin Fronteras, Greenpeace, etc.

En los últimos años se ha regularizado la práctica en la que OIGs y los Estados consultan a las ONGs acerca de cuestiones relevantes de su competencia, lo cual ha elevado su reputación y le ha dado el protagonismo como actor en las relaciones internacionales. En algunos casos, determinadas ONGs han alcanzado el estatuto de organizaciones que fungen como consultores de algunas OIGs, como la ONU.

A nivel local las ONGs realizan una importante tarea humanitaria, sobre todo en la periferia del sistema. Además, en el plano político, son responsables de la creación de redes activas y actúan como interlocutores de peso de todo tipo de demandas y reivindicaciones frente a los Estados, OIGs y corporaciones. Ejercen funciones de denuncia, de alerta y de movilización contra actos ilegales o irresponsables de otras entidades. Por ello, los secretos de Estado, las represiones, las prácticas contrarias a los derechos humanos, la ineficacia de las instituciones internacionales o la ausencia de ética o no respeto por la legalidad han podido ser combatidas y disminuídas. Finalmente, las ONGs disponen de diversos métodos para sensibilizar la opinión pública en favor de su causa y presionar a los gobiernos: campañas internacionales de información, foros, boicoteos, peticiones masivas, etc.

La financiación de que disponen las ONGs proviene de donaciones particulares y de subvenciones. Las primeras suelen tratarse de cuotas temporales que pagan sus asociados. La financiación procedente de las subvenciones es más controvertida y puede proceder de las OIGs, de los gobiernos o incluso de las corporaciones. El hábito de depender de estos

 ISSN: 1870-3569

fondos puede repercutir negativamente en la independencia de la ONG. Es por ello que la transparencia y la ética es fundamental para el correcto funcionamiento de estas organizaciones.

En muchos casos, el voluntariado y la militancia se han ido sustituyendo progresivamente por una creciente profesionalización de los activistas. Las ONGs recurren a especialistas en la búsqueda de fondos, en la gestión presupuestaria y la logística. Todo tipo de profesionales con formación educativa superior, juristas, economistas, médicos, enfermeras, ingenieros, etc. se han incorporado en los últimos años a las plantillas de las ONGs. Esta creciente especialización las ha convertido en un apreciado sector de empleo cuyo personal asalariado circula entre ONGs, OIGs e incluso por administraciones estatales. Esta profesionalización no significa un abandono de los ideales iniciales, sin embargo sí puede repercutir de forma negativa en su imagen y puede generar una confusión al momento de establecer objetivos.

Las referencias a una sociedad civil, organizada y global datan de la década de los noventa y se relacionan con el incremento de la popularidad de los movimientos pacifistas, los de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos al final de la Guerra Fría. A partir de ese momento, los derechos sociales, las desigualdades y la redistribución de la riqueza a escala mundial se situaron en el centro de las reivindicaciones de numerosas organizaciones de carácter civil y que operaban a escala global. Una buena parte de estas iniciativas proceden del trabajo anterior de las organizaciones sindicales.

Las organizaciones sindicales internacionales fueron unas de las primeras manifestaciones de la emergencia de movimientos sociales transnacionales en el siglo XX. Al terminar la Guerra Fría y con el desplome del comunismo, el discurso ideológico de los sindicatos se debilitó y estas organizaciones experimentaron un descenso en la afiliación. Sin embargo, se desarrollaron nuevas formas de movilización basadas en redes, colectivos, plataformas, etc. que reclutaban simpatizantes sin poner atención a la división de clases, pero que hacían suyas buena parte de las reivindicaciones de origen sindical.

La influencia de las ONGs en la política nacional ha provocado un cambio de actitud de los ciudadanos hacia las decisiones políticas, alejándolas de los partidos políticos tradicionales y de las organizaciones sindicales, para acercarse a una visión respaldada por un conjunto de dinámicas políticas de acción social, menos concentradas, que recorren todo el espectro

de la sociedad civil. Lo que estas organizaciones perdieron en concentración, lo ganaron en términos de relevancia y penetración política en la vida cotidiana. Extrajeron su fuerza de ese arraigo de estas circunstancias, pero a menudo les resulta difícil sobrepasar el enfoque local y particular para abordar asuntos políticos más grandes y trascendentales.

Las relaciones con los Estados y las OIGs son cordiales cuando las ONGs actúan como auxiliares de la acción gubernamental. Sin embargo, se tornan conflictivas cuando contradicen las políticas estatales. Cada vez con mayor frecuencia, la ONU ha delegado parte de su responsabilidad en manos de ONGs. Esta tendencia ha aumentado con los años en la medida en que se producían crisis internacionales imprevistas que generaban problemas para cuya gestión las administraciones internacionales no estaban bien preparadas. Por lo tanto, las agencias de la ONU financiaban la actuación de las ONGs sobre el terreno.

La relación con las corporaciones es casi inexistente y se basa en un sentimiento de mutua indiferencia, pero esto cambia cuando surgen conflictos de intereses. En tales casos, las ONGs denuncian públicamente la actividad de las corporaciones, mientras que éstas emplean todos los recursos legales a su alcance para impedir la actuación de las ONGs. Las relaciones de las ONGs son complejas y variables. En ocasiones se fortalecen los lazos de unión al momento de actuar y en otras, por el contrario, se acentúan las diferencias. Los choques ideológicos y la dificultad para liberarse de los anclajes nacionales y territoriales suelen marcar las diferencias y esta dificultad para armonizar la acción política limita su capacidad de influencia.

El ordenamiento global

Un sistema no se define solamente por sus relaciones con el entorno y por la fortaleza de sus actores. También se caracteriza por la elección que éstos hacen de un modo determinado de regulación y ordenamiento, ya sea de manera voluntaria o por imposición. En la Globalización este ordenamiento tiene una definida base cultural fundamentada en los valores de la moral capitalista[18]. Esto se debe a la victoria de Estados Unidos en la Guerra Fría, lo que provocó una expansión de su modelo cultural y estructural a la mayor parte del planeta. Sin embargo, hay que considerar que el ordenamiento mundial no ejerce una influencia homogénea en toda la geografía del globo. Las zonas del centro del sistema son las más impregnadas por este orden generalizado, mientras que en la periferia del sistema su influencia se debilita.

 ISSN: 1870-3569

Durante el auge de la Globalización, el ordenamiento global se basó en el ideal de desarrollo y modernización de todo el mundo a través de la imitación del modelo de organización estadounidense y la incorporación al sistema de libre comercio que proponía Washington. Posteriormente, las crisis económicas desmintieron ese horizonte utópico. Por ello, en el período de retroceso de la Globalización, el ordenamiento global giró en torno a la necesidad de seguridad, que se hacía cada vez más apremiante debido a la creciente inestabilidad global. De nueva cuenta, el eje de este ordenamiento fue Estados Unidos que ofrecía garantías gracias a su poder militar. Esta transición se relaciona con el debilitamiento económico de este país hegemónico que, sin embargo, sigue manteniendo su capacidad de llevar a cabo acciones militares en cualquier rincón del planeta. Esto es posible gracias a su red de bases militares extendida por todo el mundo y a su indiscutible supremacía aeronaval; todo lo cual le dota de una autoridad cuya jurisdicción abarca la totalidad del sistema global.

De hecho, la función militar de Estados Unidos ha ido ganando importancia en un sistema que depende cada vez más de la producción y los servicios interconectados en una red global. En consecuencia, esta interdependencia mundial requiere de un sistema geopolítico estable, donde los eventuales disturbios, revueltas o conflictos en alguna parte del mundo que alteren el flujo de las interconexiones se sofoquen inmediatamente.

La designación de una autoridad encargada de reglamentar el funcionamiento del sistema y de resolver los conflictos que puedan surgir entre sus miembros es, sin duda, el principal punto sin resolver del sistema actual. Por otro lado, es la fuente de múltiples conflictos entre los actores. Por lo tanto, el ordenamiento se impone a través de un consenso activo o pasivo, según sea el caso, en el que los actores se someten o rebelan frente al orden. En el sistema actual se combinan dos factores que definen la autoridad: la regulación limitada de las instituciones internacionales y el recurso del uso de la fuerza. No existe una autoridad central que regule las relaciones, por lo que los intereses particulares suelen prevalecer sobre los intereses generales.

Este problema de gobierno global se resuelve en la práctica con la alianza de intereses entre los diferentes actores del sistema. Cada vez con más frecuencia, son los OIGs los encargados de armonizar una especie

18 Un sistema económico capitalista viene determinado por las relaciones mercantiles a distancia que se establecen entre productores y consumidores, y por la relación de trabajo entre propietarios y asalariados.

de estructura de acuerdos. Las potencias del centro del sistema controlan la mayoría de los OIGs a través de sus mecanismos de representación y votación. Por los tanto, estas instituciones internacionales priorizan en la agenda los intereses del centro del sistema, por encima de los de la periferia. A nivel social, los grupos más poderosos son los que tienen una mayor capacidad de influir en la agenda y las decisiones de orden global. Por todo ello, el centro el sistema posee una influencia decisiva en la gobernanza mudial.

El subsistema político

El sistema político está conformado por las relaciones que se establecen entre los actores del sistema, los Estados, las corporaciones y las ONGs. Como no existe un sistema normativo vigente las relaciones se establecen de manera bilateral o a través de los OIGs. Existe un entramado de estas organizaciones que guían las relaciones entre los actores internacionales. Su funcionamiento y regulación aún dista mucho de constituirse como un sistema normativo y regulador eficiente, justo y consensuado, pero actualmente es lo más próximo a un sistema político ordenado. Este entramado de OIGs es heredero del sistema de la Guerra Fría y ha sufrido pocas variaciones estructurales a pesar de que su funcionalidad y significado sí se han transformado.

Tras la caída del muro de Berlín, los actores del centro del sistema impusieron un entramado de OIGs que favorecían sus intereses. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada en 1945, estaría encargada de mantener la paz y la seguridad internacionales; de asegurar el respeto del derecho de los pueblos a decidir por sí mismos; y de resolver los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual o humanitario promoviendo el respeto a los derechos humanos. La ONU engloba, teóricamente, a las instituciones creadas por los acuerdos de Bretton Woods (1944) y dentro de ella se crearon numerosas instituciones especializadas donde la cooperación sectorial y técnica, basada en las necesidades humanas, adquiere una dimensión política. Su principal órgano de decisión es el Consejo de Seguridad formado por: Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China.

El protagonismo de la ONU se ha venido mermando paulatinamente. La Guerra Fría paralizó las acciones del Consejo de Seguridad, amordazado por el derecho a veto de las grandes potencias. Además, el proceso de descolonización inundó la Asamblea General de nuevos Estados liberados

 ISSN: 1870-3569

del yugo de los viejos imperios. Este hecho desplazó el centro de gravedad de la Asamblea de los países del centro del sistema hacia los países de la periferia, lo cual no agradó a los primeros. Al término de la Guerra Fría, la ONU se liberó de los bloqueos bipolares, pero eso no impidió que se arrojara luz sobre todas sus deficiencias. Se hizo evidente que la organización estaba desposeída de sus funciones más importantes. De hecho, cada vez con mayor frecuencia las cuestiones de seguridad son tratadas por las alianzas militares, y las cuestiones económicas competen al BM, FMI, OMC u OCDE[19].

Tras el final de la II Guerra Mundial, en 1949, las potencias democráticas y de ideología capitalista europeas se agruparon en torno a Estados Unidos. Las necesidades de reconstrucción y los desafíos que planteaba el nuevo conflicto de la Guerra Fría condujeron hacia un sistema de seguridad colectiva, que cuajó en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta alianza militar jugó un papel fundamental de contención del comunismo en Europa hasta el desmoronamiento de la Unión Soviética. En la Globalización, la OTAN ha reformulado sus objetivos y ha aumentado el número de sus miembros incluyendo a los Estados de Europa Oriental. A partir de la implementación de la lucha antiterrorista, ha expandido su ámbito de actuación a todo el mundo y dirige la ocupación de Afganistán. En todo momento, las líneas maestras de la OTAN han sido diseñadas por Estados Unidos que ejerce una influencia predominante en las decisiones.

Otra organización impulsada por Estados Unidos y que ha ganado influencia con el paso de los años ha sido el G-8. Esta organización surgió en 1973 (G-6) por iniciativa del gobierno americano para poder tomar decisiones de alcance internacional al margen de la ONU y que gozasen del respaldo de un grupo de Estados influyentes (Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental, Italia, Francia y Gran Bretaña). Posteriormente, el grupo se amplió con Canadá en 1976 (G-7) y finalmente alcanzó los ocho miembros en 2002 con la admisión de Rusia, que había venido participando en las reuniones desde 1997, pero no como miembro de pleno derecho.

Durante toda la Globalización, el G-8 ha sido el centro principal de decisiones globales a nivel estratégico y general. Esta organización no tiene, formalmente, la capacidad para implementar las políticas que diseña, pero cuenta con la influencia de sus naciones integrantes sobre las instituciones internacionales. Cuatro de los integrantes del Consejo de Seguridad de la ONU forman parte del G-8 y en el BM y el FMI los países del G-8 acumulan

19 Más adelante se hará referencia a estos organismos internacionales.

más del 44% de los votos. En las negociaciones de otros organismos, como la OMC, los países de esta organización actuar como un bloque homogéneo.

En 1999 surge también el G-20, que es la ampliación del G-8 con once Estados más provenientes de diferentes regiones del mundo[20]. El G-20 puede interpretarse como una muestra de la tendencia al incremento de las relaciones multilaterales y el surgimiento de un sistema multipolar. A partir de la crisis financiera de 2008, el G-20 ha ganado protagonismo y comparte responsabilidades con el G-8. Esto se debió a las críticas que hicieron los Estados de la periferia que reclamaban más representatividad a los Estados del centro después de su aportación a los remedios frente a la crisis. El G-20 celebra un par de cumbres anuales, una en junio y otra en noviembre, donde se trata una agenda muy similar a la del G-8.

También debemos mencionar los múltiples foros de discusión internacionales, como el Foro Económico Mundial, el Club Bilderberg, la Comisión Trilateral, etc. En estos foros de discusión participan los principales especialistas en diversas áreas y los representantes de los sectores de poder más influyentes del mundo, que incluyen a los directivos de las corporaciones más importantes y a miembros de los gobiernos. Estos espacios no tienen un poder de decisión sobre los actores del sistema, pero con las conclusiones a las que se llegan en sus discusiones y debates se elaboran informes y recomendaciones que tienen una gran influencia en los actores (Estulin, 2009).

Desde el final de la Guerra Fría, en este sistema de OIGs la sombra de Estados Unidos ha sido el líder global. La influencia del gobierno de Washington sobre las decisiones estructurales que se toman a nivel global es decisiva a corto plazo, aunque las consecuencias a largo plazo, influidas por diversos factores, no son predecibles. Estados Unidos se ha apoyado principalmente en la alianza con la Unión Europea y con Japón para ejercer su hegemonía. Estos tres centros de poder son lo que algunos autores han bautizado como la "Tríada" (Toussaint, 2002) y se han consolidado como la zona central hegemónica del sistema global.

A su vez, la zona central está rodeada de anillos concéntricos formados por los países periféricos del sistema global, también conocido como Segundo y Tercer Mundo (Wallerstein, 2007). En el anillo más cercano al corazón se encuentran Europa Oriental, con Rusia a la cabeza; buena

20 Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, Corea del Sur, Sudáfrica, Turquía.

parte de Iberoamérica, con Brasil al frente; los países asiáticos más privilegiados como China, India, Taiwán, etc.; en África con Sudáfrica; y en Oceanía, con Australia y Nueva Zelanda. En un segundo anillo más externo, está el resto de países del mundo. Las fronteras entre los diferentes anillos son tan rígidas como las diferencias económicas. El predominio del centro del sistema sobre la periferia está basado en bases económicas, aunque, en última instancia, la dominación militar de las potencias del centro puede convertirse en un fuerte elemento de coerción.

Las condiciones económicas no son la única premisa importante al momento de establecer la pertenencia a una categoría o a otra. Otro tipo de criterios muy importantes, como el geoestratégico o el de afinidad cultural, pueden influir de forma determinante. En el aspecto cultural, la cultura anglosajona predomina sobre todas las demás. El inglés se ha convertido en la lengua de uso cotidiano en la comunicación internacional. Estos criterios culturales apuntalan el liderazgo de Estados Unidos que encuentra un fuerte respaldo en la comunidad de Estados de origen anglosajón: Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, etc. que han aceptado de buen grado el predominio estadounidense. Este apoyo se suma al liderazgo militar y político de Washington.

A pesar de lo que pueda parecer a primera vista, el centro del sistema no forma un bloque homogéneo. Estados Unidos, la Unión Europea y Japón mantienen intereses divergentes y se mantiene una pugna constante para conseguir mayores cuotas de poder. A este conflicto sordo se unen las potencias emergentes (Rusia, Brasil, India y China) que también aspiran a ganar mayores espacios de poder en el sistema global. En un período de relativa paz, como el actual, los conflictos entre las potencias se resuelven con sañudas guerras comerciales, boicoteos y toda una gama de recursos propios de la Guerra Fría, todos los cuales que tienen como objetivo adquirir una mayor influencia sobre el sistema global internacional. Sin embargo, también se producen conflictos bélicos indirectos. En la mayoría de los casos, los principales afectados por estos enfrentamientos entre potencias son los países de la periferia que se convierten en escenarios de la confrontación. Este es el caso, por ejemplo, de Medio Oriente, el Cáucaso, África Central, Asia Central, etc.

Otro poder que ha ido ganando fuerza a medida que ha transcurrido la Globalización es el de las grandes corporaciones. Su control de los mercados financieros les ha permitido apropiarse de los recursos financieros del planeta, lo que les otorga un poder muy grande sobre las decisiones

de los gobiernos. Logran todo ello a pesar de que no son un poder formal y reconocido institucionalmente, ya que de serlo plantearía serias incongruencias con los sistemas políticos democráticos.

En definitiva, con el proceso de globalización ha crecido el ámbito que debe abarcar el sistema político. Esto ha causado que se seleccione un número de actores determinado para interactuar activamente en el sistema. Sólo los grandes, y con una serie de requisitos en cuanto a sus características internas, pueden implicarse de manera activa en el sistema político. Con esto, el poder se ha desplazado verticalmente, desde los más débiles hacia los más fuertes, que cuentan con una capacidad de actuación global o regional más allá de sus fronteras. También se ha desplazado horizontalmente, desde los Estados a las corporaciones principalmente, pero también hacia otro tipo de organizaciones no estatales (OIGs, ONGs, mafias, grupos religiosos, etc.) (Strange, 2003).

Todas estas nuevas condiciones están desbaratando el sistema de Estados soberanos establecido en el Tratado de Westfalia. A medida que el sistema político se ha globalizado, se ha ampliado el número de Estados pertenecientes al sistema, pero también se han incrementado las diferencias de recursos que controla cada Estado y, por tanto, la soberanía que ejercen. Como se verá más adelante, la necesidad de centralizar los recursos para poder desenvolverse en el sistema ha impulsado diversos procesos de integración económica y política que han emergido como nuevas estructuras alternativas a los Estados.

El subsistema económico

El sistema económico está más estructurado y sigue unas pautas más predecibles que el sistema político, aunque dista mucho de ser un sistema perfectamente ordenado y regulado (Strange, 2003). Los principales actores de este sistema son las corporaciones transnacionales. La capacidad de estos actores globales de operar en un área que ningún sistema político puede abarcar les otorga una ventaja comparativa al momento de actuar. A su vez, al igual que en el sistema político, algunas OIGs juegan un papel central ya que regulan gran parte de las relaciones económicas. De la misma forma que en el sistema político, estas OIGs son herederas del sistema de la Guerra Fría. Antes del final de la II Guerra Mundial, en Bretton Woods (1944), los estadounidenses y los británicos ya habían acordado la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI[21]) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, que después pasaría a ser el Banco Mundial (BM).

 ISSN: 1870-3569

Estos dos organismos serían los encargados de regular el sistema financiero internacional. El FMI se dedicaría a promover la cooperación monetaria a nivel global para facilitar un crecimiento equilibrado del comercio mundial. Se encargaría de favorecer la estabilidad de las tasas de cambio y el buen funcionamiento del sistema multilateral de pagos; de estimular a los países para que adoptaran políticas económicas sanas con el objeto de prevenir las crisis sistémicas (consejo y asistencia técnica); y de financiar, con ciertas condiciones, a los Estados que enfrentan dificultades con el balance de pagos (préstamos). Por su parte, el BM se concibió para favorecer el desarrollo económico a largo plaz con financiación de reformas sectoriales, proyectos de infraestructuras, etc. a través de préstamos.

A falta de consenso, el organismo económico previsto para regular el comercio no sería una realidad hasta 1995, cuando se firmaron los tratados de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que actualmente tiene 149 naciones que son miembro. La OMC asumió todos los acuerdos comerciales que se habían firmado desde el final de la II Guerra Mundial durante las rondas del GATT[22], el cual dejó de existir. Otra OIG importante en el sistema económico es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ésta fue fundada en 1960 y está integrada por los 31 países más desarrollados del planeta[23], los cuales capitalizan el 70% de las exportaciones mundiales y representan sólo un 15% de la población global. Su objetivo es coordinar las políticas económicas y sociales para maximizar su crecimiento económico.

Las medidas de liberalización del comercio, desregulación administrativa y libertad de circulación de capitales, ciertamente aumentaron el monto y la diversidad de los intercambios comerciales a nivel global, pero también reforzaron la dinámica de dominación existente entre el centro y la periferia, y de desigualdad entre ambos polos. La mayor parte de los intercambios comerciales que se realizan a nivel global se hacen entre las tres grandes regiones económicas: Norteamérica, Europa y el

21 La representación estatal en el FMI la ostentan los ministros de Hacienda y los presidentes de los Bancos Centrales. Casi no ha habido reformas en su estructura desde la II Guerra Mundial. A través de un complicado sistema de votaciones los gobiernos con mayor representación, las potencias occidentales, ejercen su control. Estados Unidos es el único país con derecho a veto porque posee un 18% de los votos, cantidad superior a la minoría de bloqueo fijada en el 15%.

22 *General Agreement on Tariffs and Trade*: Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio.

23 Lista de los países miembros de la OCDE en el año 2009 por orden alfabético: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, República Checa, Chile, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Sudeste Asiático. Más de dos tercios del comercio se realizan en el interior de estas regiones o entre ellas[24]. Por lo tanto, no es casualidad que en estas zonas geográficas se encuentren la mayor parte de los Estados más desarrollados y políticamente influyentes del planeta.

En virtud de la especialización en la producción mundial (Reich, 1993), el centro del sistema se sirve de las regiones subordinadas de la periferia para obtener materias primas y productos manufacturados básicos. Además se buscan mercados en los países en vías de desarrollo donde vender sus productos mediante un impulso exportador y operar allí mediante la IDE. Para lograrlo se recurre a los organismos internacionales y las dinámicas de los mercados financieros que hacen que estos Estados abran sus fronteras a las importaciones y restructuren sus relaciones sociales de producción internas, con el fin de que puedan absorber los productos importados.

A las naciones de la periferia se les asigna esencialmente el rol de proveedores de mano de obra y recursos naturales baratos (Wallerstein, 2007). El aumento de la productividad en la explotación de recursos naturales se traduce en una mayor oferta y descenso de los precios (Prebisch, 1981 y Frank, 1970). Lo mismo ocurre con el aumento de la oferta de mano de obra. Además, la competencia que se establece entre estos Estados hace que siempre exista una tendencia a la baja en los precios de las exportaciones. La consecuencia no puede ser otra que la depreciación de estos productos a largo plazo. Los precios de los bienes exportados por los países de la periferia hacia el mercado mundial (sin contar el petróleo) cayeron en un 30% entre 1997 y 2000, disminuyendo con ellos los ingresos que perciben estos países por su actividad económica. Mientras tanto, las importaciones de productos manufacturados provenientes de los países ricos no bajan de precio debido al aumento de la productividad, que se vincula con la organización oligopolista de las corporaciones del centro del sistema que controlan el mercado.

El orden económico que se ha instituido en la Globalización se basa en un sistema de libre cambio. Los Estados han abierto sus economías al mercado global, lo cual ha generado una dinámica de interdependencia desigual. Las capacidades negociadoras de los agentes económicos de la

24 En 1995 el 75% de todo el flujo mundial de capital productivo tuvo lugar entre estas regiones.

 ISSN: 1870-3569

periferia son menores que las de los agentes del centro del sistema. La actuación de las grandes corporaciones es determinante en este orden de las cosas. Ellas son las responsables de la mayor parte del comercio internacional y pertenecen, en su mayoría, al sector hegemónico. Otro factor que marca la diferencia entre el centro y la periferia es la fuga de capitales desde la esta última hacia la primera. Gracias a la liberalización financiera grandes masas de beneficios huyen de la periferia del sistema y se invierten en el centro del éste, buscando una mayor rentabilidad o seguridad (Martínez/ Oliveres, 2010).

Por si fuera poco, los Estados del centro imponen a menudo barreras proteccionistas contra las mercancías de la periferia que compiten con las producidas en el centro vulnerando los principios de libre mercado. También aplican restricciones a la libre circulación de los ciudadanos de la periferia que desean establecerse en los países ricos, salvo en el caso de la permitida "fuga de cerebros". Aunado a los desequilibrios mencionados, los cuales demuestran que el sistema económico es un modelo de competencia imperfecta, el sistema ha demostrado tener defectos estructurales que lo convierten en un modelo no sostenible. La competencia entre los actores económicos impulsa un desarrollo que ignora los costes sociales o medioambientales, haciendo que todo el sistema global sea altamente inestable.

Este orden se mantiene gracias a determinadas palancas de poder económicas, como es el caso de la propiedad de la deuda[25], o el simple uso de la fuerza. Desde el proceso de descolonización posterior a la II Guerra Mundial, los Estados del centro del sistema se han servido de la deuda externa contraída por las naciones de la periferia como el principal mecanismo de subordinación[26]. El rembolso de la deuda externa e interna se ha convertido en una espada de Damocles que pende sobre las cabezas de los deudores y les somete al sistema centro-periferia[27]. Si las autoridades de esta última no rembolsan lo que deben, según las condiciones dictadas por el FMI, el BM o los clubes de París[28] y Londres[29], automáticamente se

25 El volumen de la deuda externa de los estados de la periferia con respecto al PIB alcanzó su máximo en 1999. Aproximadamente, poco más de 2 billones de dólares (Martínez/ Oliveres, 2010: 19).
26 La periferia paga cada año cerca de 300 mil millones de dólares para rembolsar su deuda. Por ejemplo, África subsahariana gasta cuatro veces más en el pago de la deuda que en salud y educación (Perkins, 2009).
27 Sólo el pago de los intereses duplica el conjunto de la ayuda oficial al desarrollo, que no ha superado en los últimos años los 45 mil millones anuales. Entre 1996 y 1999 la cantidad total de pagos

cortan sus líneas de créditos. Para poder ser aspirante a ayudas y préstamos internacionales los gobiernos deben aplicar los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Éstos son un conjunto de medidas económicas dictadas por las autoridades del centro del sistema que, en teoría, garantizan el pago de la deuda.

Por su parte, el subsistema financiero[30], articulado en la red de mercados bursátiles interconectados por todo el mundo, depreda los excedentes económicos generados en la periferia y los canaliza hacia el centro. Esta tendencia de los capitales a concentrarse en el centro del sistema se debe a las mejores condiciones de rentabilidad de éste, pero también a la actuación interesada de los agentes financieros que pertenecen él. Estos agentes intermediarios son las corporaciones financieras, los principales inversionistas, es decir las grandes corporaciones; y los Estados. Éstos son al mismo tiempo vendedores y compradores de crédito, dependiendo de la situación.

La dinámica de funcionamiento del sistema financiero genera un círculo vicioso que propicia el desarrollo económico del centro del sistema, que recibe los flujos de capital, e impide el desarrollo económico de la periferia, de la que escapan constantemente los excedentes que deberían invertirse en el desarrollo. Con ello se reproduce perpetuamente una polarización del sistema en torno a la acumulación de riqueza (Frank, 1970). Dado que el sistema económico capitalista recompensa esencialmente el capital acumulado, en mayor medida que la fuerza de trabajo, la distribución geográfica de estas cualificaciones ocupacionales refuerza la estructura centro-periferia.

Por tanto, el funcionamiento de los mercados financieros es centrípeto. Los mercados más importantes, los del centro del sistema, se enriquecen en buena por de las inversiones procedentes de la periferia. La fuga de

---

de intereses por la deuda de los países más endeudados aumentó un 25% (Toussaint, 2002).

28 El club de París, es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores. Su función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. Su creación data de 1956. Está integrado por los siguientes países acreedores: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE. UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Holanda, Gran Bretaña, Suecia y Suiza.

29 El club de Londres es un foro parecido al club de París fundado en 1976.

30 La desregulación del sistema financiero entró en vigor paulatinamente a partir de los años ochenta. Durante buena parte de la Guerra Fría el sistema económico capitalista se rigió por preceptos keynesianos. Sin embargo, a partir de los años ochenta, los lineamientos neoliberales comenzaron a impregnar todo el funcionamiento del sistema.

capitales de ésta hacia el centro y la repatriación de los beneficios de las corporaciones implantadas en la periferia hacia sus países de origen en el centro suponen un flujo continuo de riqueza hacia los países ricos. Estos capitales centralizados no generan inversiones productivas en las naciones más pobres, lo que impide el desarrollo de sus mercados. La paradoja reside en que, cada vez con más frecuencia, la demanda de los productos del centro se encuentra en los mercados de la periferia (Gowan, 2000).

Además, con el tiempo se ha evidenciado el hecho de que el sistema económico depende en exceso de la financiación proveniente de los mercados bursátiles y éstos sufren de crisis periódicas, por causa de la desregulación, que generan escasez de financiación. De tal forma que durante los períodos de bonanza el dinero es abundante y la economía se expande rápidamente, pero durante los períodos de crisis el sistema se paraliza. Por lo tanto, el sistema adolece de problemas estructurales como los que han conducido a la crisis global económica actual. Una crisis económica de iguales dimensiones a las que se vieron hace más de un siglo.

Consideraciones Finales

A lo largo de este artículo se han trazado unos breves apuntes teóricos que pueden ser de utilidad para la elaboración de estudios acerca de la Globalización desde la perspectiva del enfoque de sistemas. En primer lugar, se clarificaron los conceptos que se deben tomar en cuenta y se ha hecho un repaso del marco teórico y de los estudios relacionados con la Globalización. Posteriormente, se trató de identificar, de la forma más precisa posible, a los actores que se encuentran dentro del contexto del sistema internacional y que protagonizan las relaciones internacionales. También se ha hecho referencia al modo regular en que se han establecido las relaciones entre los actores del sistema, lo que da lugar a un ordenamiento facilitador de estructuras organizativas y lealtades cruzadas entre los mismos. Por último, se definió la conformación de este sistema internacional en base a sus elementos configuradores, y para facilitar su estudio se han formaron categorías de subsistemas que permitan un análisis más preciso y explicativo sobre su dimensión política y económica.

Referencias

1. Amin, S. (2000). *El capitalismo en la era de la Globalización*. Paidos. Barcelona.
2. Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín*. Akal. Madrid.
3. Arrighi, G. y Silver, B. (2000). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno.* Akal. Madrid.
4. Baghwati, J. (2005). *En defensa de la Globalización.* Debate. Madrid.
5. Bauman, Z. (2003). *La globalización. Consecuencias humanas*. FCE. México D.F.
6. Baylis, J. y Smith, S. (2005). *The globalization of world politics.* Oxford. New York.
7. Beck, U. (2004). *¿Qué es la globalización?* Paidós Ibérica. Barcelona.
8. Bell, D. (2006). *El advenimiento de la sociedad post-industrial.* Alianza Editorial. Madrid.
9. Bentham, J. (1991). *Antología.* Península. Barcelona.
10. Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo.* Akal. Madrid.
11. Brenner, R. (2003). *La expansión económica y la burbuja bursátil.* Akal. Madrid.
12. Brzezinski, Z. (2005). *El dilema de EE.UU: ¿Dominación global o liderazgo global?* Paidos. Barcelona.
13. Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica.* Catarata. Madrid.
14. Burbach, R., Jeffries, F. y Robinson, W. (2001). *Globalization and postmodern politics.* Pluto Press. London.
15. Burke, E. (1984). *Textos políticos.* Fondo de Cultura Económica, México.
16. Cardoso, F. y Faletto, E. (1984). *Dependencia y desarrollo en América Latina.* Siglo XXI. México.
17. Carr, E. (2004). *La crisis de los veinte años (1919-1939).* Catarata. Madrid.
18. Castells, M. (2001). *La Era de la Información. Vols. I, II y III.* Alianza. Madrid.
19. Chomsky, N. (2010). *Estados fallidos.* Público. Barcelona.
20. Deutsch, K. (1974). *El análisis de las relaciones internacionales.* Paidos. Buenos Aires, 1974.
21. Dougherty, J. Pfaltzgraff, R. (1993). T*eorías en pugna en las Relaciones Internacionales.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
22. Durand, M., Copinschi, P., Martin, B. y Placidi, D. (2008). *Atlas de la globalización: comprender el espacio mundial contemporáneo.* Universitat de Valencia. Valencia.
23. Echart, E. (2008). *Movimientos sociales y relaciones internacionales.* Los Libros de la Catarata. Madrid.
24. Estulin, D. (2009). *La verdadera historia del Club Bilderberg*. Planeta. Barcelona.
25. Falk, R. (2002). *La globalización depredadora: una crítica.* Siglo XXI España. Madrid.
26. Frank, A. (1970). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina.* Siglo XXI. México DF.
27. Friedman, G. (2010). *Los próximos cien años.* Destino. Barcelona.
28. Friedmann, M. y Friedmann, R. (2008). *Libertad de elegir*. FAES.
29. Fukuyama, F. (1994). *El fin de la historia y el último hombre.* Planeta. Barcelona.
30. Gilpin, R. (2003). *El reto del capitalismo global.* Océano. México DF.
31. Gowan, P. (2000). *La apuesta por la Globalización.* Akal. Madrid.
32. Gramsci, A. (1978). *Antología.* Siglo Veintiuno. México.
33. Haas, E. (1990). *When knowledge is power: three models of change in International Organizations.* University of California Press. Berkeley.

 ISSN: 1870-3569

34. Hardt, M. y Negri, A. (2002). *Imperio.* Paidós. Barcelona.
35. Harvey, D. (2007). *El nuevo imperialismo.* Akal. Madrid.
36. Held, D. (2002). *La democracia y el orden global.* Paidos. Madrid.
37. Hobbes, T. (1965). *Antología de textos políticos.* Tecnos. Madrid.
38. Huntington, S. (2009). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial.* Paidós. Barcelona.
39. Kaldor, M. (2010). *El poder y la fuerza.* Tusquets. Barcelona.
40. Kant, I. (1991). *Antología.* Península. Barcelona.
41. Kaplan, M. (1957). *System and process in international politics.* Johin Wiley. New York.
42. Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
43. Khanna, P. (2008). *El segundo mundo.* Paidos. Barcelona.
44. Krugman, P. (2009). *El retorno de la economía de la depresión.* Editorial Crítica.
45. Marx, K. (2001). *El capital.* Los Libros de la Frontera, Barcelona.
46. Maquiavelo, N. (2009). *Antología.* Península. Barcelona.
47. Martínez, J. y Oliveres, A. (2010). *¿Quién debe a quién?* Público. Barcelona.
48. McClelland, C. (1966). *Theory and the international system*. Macmillan. New York.
49. Merle, M. (1986). *Sociología de las relaciones internacionales.* Alianza edt. Madrid. (4ªed.)
50. Mitrany, D. (1976). *The functional theory of politics*. London School of Economics & Political Science. London.
51. Modelski, G. (1987). *Long cycles in world politics.* Macmillan. London.
52. Morgenthau, H. (1986). *Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
53. Nisbet, R. (1981). *Historia de la idea de progreso.* Gedisa. Barcelona.
54. Nye, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano.* Santillana. Madrid.
55. Perkins, J.(2009). *La historia secreta del imperio americano.* Tendencias Editores. Barcelona.
56. Pizarro, R. y Caputo, O. (1982). *Dependencia y relaciones internacionales.* Edt. Universitaria Centroamericana. San José.
57. Platón (2009). *La república.* Akal. Madrid.
58. Popper, K. (1997). *Escritos selectos.* Fondo de Cultura Económica. México.
59. Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación.* Fondo de Cultura Económica, México.
60. Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones.* Vergara Edt. Buenos Aires.
61. Robinson, W. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global.* Desde abajo. Bogotá.
62. Sassen, S. (2010). *Una sociología de la globalización.* Katz. Buenos Aires.
63. Scholte, J. (2000). *Globalization: A Critical Introduction.* Macmillan. London.
64. Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia.* Folio. Barcelona.
65. Shimko, K. (2005). International Relations. Houghton Mifflin. Berkeley.
66. Stiglitz, J. (2007). *El malestar de la Globalización.* Punto de Lectura.
67. Strange, S. (1999). *Dinero loco: el descontrol del sistema financiero global.* Paidós. Barcelona.
68. ---------- (2003). *La retirada del Estado.* Icaria. Barcelona.
69. Teitelbaum, A. (2010). *La armadura del capitalismo.* Icaria. Barcelona.

70. Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990.* Alianza. Madrid.
71. Tilly, Ch. y Wood, L. (2009). *Los movimientos sociales, 1768-2008.* Crítica. Barcelona.
72. Todd, E. (2003). Después del imperio. Foca. Madrid.
73. Toussaint, E.(2002). *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos.* Edt. Tercera prensa-Hirugarren prentsa, San Sebastián.
74. Truyol y Serra, A. (1998). *La sociedad internacional.* Alianza Universidad. Madrid.
75. Wallerstein, I. (2007). *El moderno sistema mundial I, II, III.* Siglo XXI. México.
76. Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
77. Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad.* FCE. México.
78. Zakaria, F. (2009). *El mundo después de USA.* Espasa. Madrid.

ISSN: 1870-3569

Estados Unidos, la política de cambio de régimen y el recurso a la universalidad.

Mariela Cuadro*

El artículo versa sobre la participación de Estados Unidos en la intervención en Libia, sosteniendo que la potencia norteamericana ha jugado un rol fundamental en ella. Utilizando el análisis del discurso y algunos conceptos propios de la perspectiva del gobierno liberal biopolítico de Michel Foucault, se procura realizar un ejercicio comparativo entre la política de la potencia norteamericana hacia Irak en el año 2003 y aquella en Libia. Sosteniéndose que es en el espaciodiscursivo donde pueden encontrarsepuntos de contacto entre la política exterior de la administración Obama y aquella de Bush, pues ambas se fundamentaron en el recurso liberal a la universalidad.

Palabras clave: Estados Unidos, Libia, liberalismo, universalidad, intervención

The article deals with the US participation in the intervention in Libya and affirms that Washington has played a fundamental role there. Making use of the discourse analysis and some concepts of Michel Foucault´s perspective on biopolitical liberal government, it aims to carry out a comparative exercise between the American policy towards Iraq in 2003, and that towards Libya. It asserts that it is at the level of discourse where some points of contact between the Obama administration Foreign Policy and that of Bush's can be established, for both of them have sustained their policies on the liberal resort to universality.

Keywords: United States, Libya, liberalism, universality, intervention.

Fecha de recepción: 10/04/2012 Fecha de aceptación: 31/10/2012

Introducción

Los últimos levantamientos populares en el mundo árabe han incitado una gran cantidad de reflexiones que rozan los más variados temas: la democracia, el Islam, el neoliberalismo, la multipolaridad, entre otros. Las potencias mundiales han respondido a cada una de dichas revueltas de formas diferentes, según las particularidades de los movimientos, sus relaciones con los gobiernos cuestionados, y sus intereses en cada uno de los países afectados. El caso de Libia, en el que se ha intervenido de una manera más notoria, es, por ello mismo, el más sobresaliente. La intervención militar estuvo amparada por la resolución 1973 del Consejo de Seguridad

* Doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Coordinadora-Investigadora del Departamento de Medio Oriente en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de La Plata. Miembro-investigadora del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI). *marielacuadro@yahoo.com.ar*

de las Naciones Unidas (CSNU) que establecía una zona de exclusión aérea sobre todo el territorio del país árabe con el fin explícito de garantizar la seguridad de la población libia[1]. No obstante, desde un primer momento los gobiernos de las potencias liberales postularon la "necesidad" de un cambio de régimen. Es así como, en un principio, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña y, más tarde, la coalición de países comandada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se abocaron a ello. Esto a pesar de que el Tratado constitutivo de dicha organización y sus consiguientes modificaciones[2] no fijan en ningún momento un objetivo de esa naturaleza[3] y la delimitación que realizan de su zona de acción no incluye el territorio de Libia[4].

Dado que la última intervención con un fin semejante en Irak fue liderada por Estados Unidos (uno de los protagonistas de la presente), el artículo se enfocará en los movimientos políticos de este país. De esta manera, se pretende establecer una comparación entre ambas intervenciones, teniendo en cuenta el contexto de relaciones de poder en el que se desplegaron, el rol jugado por los distintos actores internacionales implicados, y los discursos que las acompañaron.

Recordando que, tal como sostuviera Krauthammer (2004), la crítica demócrata a la invasión a Irak fue más de proceso que de política, sostenemos que es en este último espacio analítico donde se encontrarán las mayores coincidencias entre la política exterior llevada a cabo por la administración Bush (hijo) y aquella de Barack Obama, representantes de los partidos Republicano y Demócrata, respectivamente. Se afirma que respecto a la política exterior, ambas administraciones se sostienen sobre un discurso liberal que ejerce el poder a través del recurso al universalismo. De esta manera, se intentará rastrear en los discursos de los distintos miembros de ambas administraciones: cómo se ha presentado la identidad de Estados Unidos (prestando particular atención a la emergencia discursiva del "ex-

1 El texto completo de la resolución se encuentra disponible en:http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011).

2 La Carta sufrió dos revisiones: una en el año 1951 y otra en el año 1963. En el primer caso, se expresó una ampliación del territorio cubierto para incorporar a Turquía. El segundo supuso una reducción de su cobertura, debido a la independencia de Argelia que dejó de ser considerado parte del territorio francés.

3 El artículo 5º del Tratado establece como objetivo de la Organización la defensa colectiva ante ataques externos. Por su parte, en su Preámbulo se establece que los Estados-miembro "(e)stán determinados a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos (…) Buscan promover la estabilidad y el bienestar en el área del Atlántico Norte" (las cursivas son nuestras).

4 Es el artículo 6 del Tratado el que fija la zona de acción. El Tratado, con las aclaraciones pertinentes aquí citadas, puede consultarse en línea en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

cepcionalismo" estadounidense), cómo ha jugado el universalismo moral, qué significantes han emergido como organizadores de dichas universalidades, y cuál ha sido el lugar que se le ha dado discursivamente a los intereses nacionales.

De esta manera, no sólo se busca señalar líneas de continuidad entre las administraciones republicana y demócrata de Estados Unidos, sino que el objetivo es también aportar al desarrollo de las Relaciones Internacionales (RRII), usando ciertos elementos planteados por el pensamiento estratégico de Foucault y las herramientas del análisis del discurso. Sin embargo, y a modo aclaratorio, debe agregarse que el presente artículo no es un trabajo teórico, razón por la cual dichas referencias no ocupan un espacio destacado. Se realizan únicamente unas pocas fundamentaciones concernientes al discurso y al marco teórico foucaultiano que resultan de especial importancia. Tener en cuenta la experiencia en Libia resulta de fundamental importancia en el contexto internacionalactual, en vista de la insistencia de las voces que apoyan una intervención de características similares en Siria.

Fundamentos teóricos

Al analizar los discursos de las dos administraciones implicadas, el presente trabajo ha reparado en ciertas categorías que se encuentran fuertemente ligadas a la construcción de la identidad estadounidense. Como el artículo no se enfoca en el estudio de las identidades en las RRII, no se detiene específicamente en el tema. Sin embargo, es menester dejar claro un supuesto que subyace a estas palabras: las identidades son consideradas como construcciones discursivas.

El análisis del discurso en las RRII emergió con el advenimiento de perspectivas post-positivistas que llevaron a cabo lo que dio en llamarse el "giro lingüístico"[5] en la disciplina. A partir de entonces, el constructivismo y el post-estructuralismo comenzaron a ganar terreno en el análisis de la política internacional. Ahora bien, ambas corrientes teóricas parten de supuestos epistemológicos diferentes en lo concerniente al concepto de discurso. Como consecuencia de esto, sus abordajes son distintos[6]. El presente texto sigue la perspectiva post-estructuralista, cuyas características

5 Dicho giro había tenido lugar con anterioridad en otras disciplinas de las Ciencias Sociales. En las RRII se dio a fines de la década de los 80´s del siglo pasado, al compás del desmembramiento de la URSS y el fin de la Guerra Fría.

6 Este no es el lugar para emprender la rica y compleja tarea de realizar una detallada diferenciación de ambas. A tal fin, se remite al lector a Débrix, 2003a.

principales y relevantes a los fines del mismo son el descentramiento del sujeto que ésta lleva a cabo, y la concepción del discurso como performativo. Con respecto al descentramiento del sujeto, significa que este último no es entendido como fundador de discurso, sino como simple portador de éste. De esta manera, la ideología no tiene lugar en el análisis post-estructuralista, pues el sujeto es entendido como efecto de un discurso que lo trasciende. El carácter performativo, por su parte, remite a la materialidad del discurso. En este sentido, el discurso no es entendido como separado de la "realidad" (cual superestructura ideológica althusseriana), sino que se concibe como una parte constitutiva de ésta[7]. Sin embargo, esto no significa que se deba adoptar la posición más radical que afirma que "todo es discurso", posición sostenida por análisis como los de Laclau (2004). Junto con Foucault (2002), se sostiene la existencia de prácticas discursivas y no discursivas que, en sus interrelaciones, conforman aquello que se denomina "la realidad". Sin embargo, distanciándose un poco de las ideas del filósofo francés y acercándose a la perspectiva de Laclau (2004), se postula que la relación entre significado y significante tiene un rol fundamental en el análisis del discurso en lo referente a la construcción de identidades y de otredades. En efecto, éstas son entendidas como significantes vacíos que son llenados con distintos significados por sujetos que pueden hacerlo, gracias a que ocupan posiciones de poder estratégicas.

Por otra parte, el modo particular de construcción de identidades, a través del cual la potencia norteamericana gobierna el mundo, se da al interior de un marco establecido por el régimen gubernamental liberal. Es aquí donde resultan fundamentales los aportes realizados por Foucault para el estudio de las relaciones internacionales que son, ante todo, relaciones de poder (Foucault, 2000; Foucault, 2004; Foucault, 2007).Según el autor, el advenimiento del liberalismo funciona como "el marco general para la biopolítica", entendida como una tecnología de gobierno (Foucault, 2007) .

Para efectos del presente trabajo, lo que interesa rescatar del aporte del filósofo francés en términos de esta tecnología gubernamental es, por un lado, la relación entre la biopolítica, el liberalismo y el neoliberalismo. Y, por otra parte, el hecho de que el gobierno liberal y su táctica biopolítica se ejercen a través del mejoramiento de la vida de la población,y a través del consumo y la consiguiente producción de libertad (Foucault,

7 Para ver trabajos de aplicación de la perspectiva post-estructuralista en análisis del discurso y política exterior, véanse los excelentes trabajos de Campbell, 1998 y Doty, 1996. Con respecto a análisis del discurso y seguridad, véanse autores de la llamada Escuela de Copenhague como Barry Buzan y Lene Hansen. Como trabajo de consulta teórica acerca del lenguaje y las RRII en general, véase el volumen compilado por François Débrix (2003b).

2000; Foucault 2007). El objeto específico sobre el que recae el gobierno liberal (visto que debe mantenerse alejado del mercado) es la sociedad civil (Foucault, 2007). En efecto, Foucault presenta a esta última de un modo novedoso, no como opuesta al Estado gubernamentalizado, sino como correlato de éste.

De la biopolítica al neoliberalismo en el marco de las relaciones internacionales.

Según Foucault, la promoción de la vida es la característica principal de la biopolítica. A diferencia del poder soberano que se ejerce a través de la máxima de "hacer morir y dejar vivir", el biopoder tiene como una de sus funciones principales la de "hacer vivir y dejar morir"(2000: 218) y supone un cambio fundamental en términos de política exterior en relación a la racionalidad gubernamental de la razón de Estado (raison d´État). En efecto, esta última tenía como objetivo la supervivencia del mismo en un contexto de competencia interestatal. Ésta suponía la coexistencia de una pluralidad de Estados basada en una comprensión de la política internacional como un juego de suma cero (la tesis realista) (Foucault, 2004). El advenimiento del liberalismo, como marco general de la biopolítica, cambiará esta concepción y postulará un juego de suma distinta de cero. En efecto, tanto para los fisiócratas, como para los economistas liberales, el enriquecimiento sustentable de un país estaría ligado indefectiblemente al mutuo enriquecimiento. Es decir que el liberalismo supone que el desarrollo de un Estado sólo esposible a través del desarrollo de los demás. Según esta corriente, para lograr ésto es necesario que el Estado se retire del ámbito económico y que sea el mercado el que funcione como principio regulador. Es en este contexto que La paz perpetua de Kant tendrá lugar. Según el filósofo alemán, en efecto, ésta estaría garantizada por la globalización del comercio.

Por otra parte, durante la década de los 70's del siglo pasado, en el marco del despliegue del neoliberalismo (aplicado fundamentalmente por los gobiernos de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en Estados Unidos[9]), una tesis similar, aunque no exclusivamente económica, hizo su aparición. La así llamada "teoría de la paz democrática" postulaba que la paz perpetua podía ser alcanzada a través de la globalización de la democracia. La última administración Bush se apropiaría de esta tesis y argumentaría que la imposición de la democracia (en Irak) haría del mundo un lugar más seguro y más pacífico, sosteniendo, implícitamente, que la democracia liberal

8 No puede hacerse aquí una exposición detallada del riquísimo y complejo pensamiento del autor francés. Se remite al lector a la bibliografía citada.
9 Al respecto véase Harvey, 2007a y Harvey, 2007b.

estadounidense era el mejor modelo sociopolítico. En efecto, homologada con la libertad, la democracia liberal se presentaba como una demanda universal de las poblaciones de todo el mundo, y, por lo tanto, como una necesidad histórica (tesis defendida por Francis Fukuyama -1989-) que justificaba políticas intervencionistas en su nombre.

En efecto, Foucault afirmaba que si el liberalismo se caracterizaba por evitar la intervención del Estado en los mecanismos del mercado, el neoliberalismo se caracterizaría por la necesidad de un gobierno intervencionista que asegurara la presencia de dichos mecanismos a lo largo y ancho del globo. El biopoder neoliberal deberá, por tanto, producir las condiciones que propicien el despliegue de la libertad de mercado, lo cual supone una intervención permanente (Foucault, 2007). Este carácter particular del neoliberalismo hará que Foucault lo llame "liberalismo positivo" (2007: 162), pues se trata de un liberalismo que interviene mediante acciones reguladoras y ordenadoras. Ahora bien, estas últimas no actúan directamente sobre el mercado, sino sobre el "marco", es decir, sobre la población y sus instituciones (Foucault, 2007). Si el mercado debe actuar de modo tal que sus mecanismos puros sean de por sí reguladores del conjunto, la intervención no podrá darse sobre esas leyes del mercado, sino sobre las instituciones. De tal manera, las leyes mercantiles, y sólo ellas, serán el principio de la regulación general y social. Al respecto, Foucault afirma que el neoliberalismo se propone "el mínimo de intervencionismo económico y el máximo de intervencionismo jurídico" (2007: 199).

De esta manera es como pueden comprenderse las intervenciones de Estados Unidos a favor de la democratización, ya sea a través de la imposición de ésta, o a través del apoyo a grupos que luchan por su instauración. Como se verá, el tipo de democracia que está en juego es uno cuyas características específicas deben tomarse en cuenta, puesto que el término democracia es de naturaleza polisémica.

Esto último se vincula con el significante "libertad" que puede ser llenado con múltiples significados. Este significante,tanto en el caso de la intervención a Irak como en el de la Libia, ganó preponderancia. En ambos casos, fue homologado al concepto de un tipo de democracia que, para su funcionamiento, suponía la instauración de reformas económicas que garantizaran la libertad de mercado. Y en efecto, como sostiene Foucault, el liberalismo es una práctica gubernamental consumidora de libertad, es decir que para funcionar tiene necesidad de una serie de libertades (libertad de mercado, libre ejercicio de la propiedad, entre otras -2007-). Esto significa que tiene necesidad de producirla y organizarla. En este último

punto es en donde emergerá una relación problemática entre la producción de libertad y su limitación, la cual se resolverá a través del binomio: libertad-seguridad. Es así como Foucault puede afirmar que "(n)o hay liberalismo sin cultura del peligro" (2007: 87)[10] .

Irak y Libia en contexto

Ya que se han escrito innumerables páginas acerca de la última intervención estadounidense en Irak (véase, por ejemplo, para tener distintas perspectivas: Ali, 2003; Allawi, 2007; Chomsky, 2005; Dawisha, 2009; Martín Muñoz, 2003), el presente texto no se detiene sobre esta cuestión, sino que tan sólo trae a cuenta algunos de sus caracteres más sobresalientes, en tanto y en cuanto se precisen para establecer comparaciones con la intervención en Libia.

Libia atravesó un proceso de independización parecido a aquel por el que atravesaron muchos países del mundo árabe, incluido Irak. En 1951 le fue otorgada la independencia formal como Estado unificado, quedando bajo el gobierno del Rey Idris, líder de la tribu Sanusí de la región oriental de Cirenaica, que contaba con el apoyo de Gran Bretaña. En 1969, emulando la revolución egipcia liderada por Nasser, un grupo de oficiales del ejército puso fin a la monarquía y proclamó la República como nueva forma de gobierno. Un movimiento semejante había ocurrido en Irak en el año 1958 de la mano de Qassem y Aref. En Libia, si bien en un primer momento se instauró un gobierno colegiado bajo el Consejo del Comando Revolucionario, pronto Muammar Gaddafi se convirtió en el líder de facto de la nueva república, dejando al margen las tribus de Cirenaica, y empoderando a su propia tribu –Gaddafa– y a las tribus occidentales.

A partir de entonces, fue instaurado un sistema económico centralizado y planificado que amalgamaba elementos socialistas y nacionalistas. Este sistema no se mantuvo inalterado a lo largo de los casi 42 años de gobierno de Gaddafi. A modo de ejemplo, el ingreso de Libia a la "comunidad internacional", autorizado por la administración George W. Bush después de que el gobierno libio permitiera la supervisión de su territorio por los inspectores de armas de destrucción masiva en diciembre de 2003, supuso el establecimiento de algunas políticas de corte neoliberal.

10 Lamentablemente, por cuestiones de espacio no es posible extenderse sobre este último punto que se considera de fundamental importancia para el análisis de la política internacional contemporánea.

La importancia estratégica de Libia radica en que alberga la mayor reserva de petróleo de África, la novena del mundo, y es un miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por otra parte, los acuerdos que alcanzó el gobierno de Gaddafi con países de la Unión Europea (UE) fueron fundamentales, pues constituyeron un modo de regular la migración africana al "viejo continente". Asimismo, y para comprender los fuertes intereses que tienen los Estados europeos en la solución del conflicto en Libia, se debe mencionar que el 80% del petróleo libio es exportado hacia Europa.

Aunque con las particularidades del caso, los levantamientos populares en este país norafricano deben ser colocados en el contexto de las revueltas y revoluciones por las que, a la fecha, atraviesan los países árabes. Para el 14 de febrero del año 2011, día en el que comenzaron las protestas en contra del gobierno de Gaddafi, movimientos populares en Túnez y en Egipto habían derrocado a dictadores que llevaban décadas ejerciendo el poder en sus países. Con una alta tasa de desempleo y altos niveles de educación, las protestas en Libia tuvieron un fondo similar a las de Egipto y Túnez, en particular. Los iniciadores de estas protestas fueron jóvenes, profesionales y académicos que se unieron para pedir el fin del gobierno de Gaddafi. Como la cuestión tribal cumple un rol destacado en el paisaje social libio, ésta estuvo muy presente durante el conflicto. Las tribus que habían sido derrocadas durante la revolución de 1969 vieron la oportunidad para retornar al poder. De allí que manifestantes en Benghazi, capital de Cirenaica y bastión de la oposición a Gaddafi, levantaran la bandera sanusí junto a imágenes del Rey Idris.

El gobierno libio respondió con una feroz represión y rápidamente el país se dividió entre los habitantes que apoyaban a Gaddafi, fundamentalmente enTrípoli y al sur del país, y el bastión de la oposición al gobierno, al este del territorio libio. A esto se sumaron los discursos que enunció el ex Presidente libio enunció, llamando a la "limpieza" de los desertores. Ante este panorama, la Liga Árabe (LA) reaccionó expulsando a Gaddafi del organismo. Para principios de marzo, la posibilidad del establecimiento de una zona de exclusión aérea (ZEA) que luego se realizaría a través de la resolución 1973 del CSNU, estaba en el aire. El impulso definitivo fue dado por la LA cuando su Secretario General y uno de los por entonces candidatos favoritos de Occidente para ocupar la presidencia de Egipto a partir de las próximas elecciones, AmrMoussa, pidieron la instauración de dicho dispositivo de seguridad.

La ZEA encontró otros apoyos y también disidencias. La Organización de la Conferencia Islámica (OCI) y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) apoyaron la medida, mientras que China y Rusia se opusieron a ella. En Estados Unidos, entre tanto, la administración se encontraba dividida. Por un lado, la Casa Blanca y el Departamento de Estado insistían en su establecimiento y, por otro lado, el Departamento de Defensa no estaba convencido al respecto. La emisión de la resolución 1973 vino, en este sentido, a resolver estas diferencias. Una vez emitida ésta a mediados de marzo, la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, declaró desde Túnez: "Queremos apoyar a la oposición que se levantó contra el dictador".

Este tipo de declaraciones abrirían la puerta a justificadas sospechas. Si la resolución 1973 estaba dirigida a la protección de civiles, ¿debía establecerse una sinonimia entre "civiles" y "rebeldes"? Es decir, la intervención que suponía el establecimiento de una ZEA,¿era un movimiento defensivo o uno ofensivo? Si la misión de las tropas extranjeras era proteger a los civiles, y se establecía una homologación entre civiles y rebeldes, ¿la misión era, entonces, proteger a los rebeldes, tomar parte en el conflicto? El objetivo ambiguo de "protección de los civiles", en efecto, fue estableciendo discursivamente la necesidad de, a tal fin, cambiar el régimen.

La primera conferencia del llamado "Grupo de Contacto" en Londres -un espacio diplomático-político que funcionó para mantener integrados en la coalición a los países extra-OTAN que, con la toma de mando de los ataques por parte de la coalición noratlántica, habían perdido capacidad de acción en el conflicto-, dejó asentados tres objetivos: detener los ataques contra civiles por parte de las tropas leales al entonces presidente libio, presionar a Gaddafi, y planear el futuro de Libia; un futuro que no contemplaba la permanencia de aquel gobernante en el poder.Aún más, incluso la resolución 1970 del CSNU, anterior a la 1973, clamaba por la intervención de la Corte Penal Internacional a fin de investigar posibles crímenes contra la humanidad que pudieran haber sido cometidos por Gaddafi y sus partidarios. La derivación a este organismo internacional funcionaría incluso en el sentido de alentar al entonces presidente libio a aferrarse al poder. La pérdida del gobierno de Libia, habiendo sido lanzada una orden de captura en su contra, suponía enfrentar muy probablemente un proceso judicial.

Todo esto permite entender la desesperación de las potencias liberales al tratar con una oposición a Gaddafi sumamente dividida que, por tanto, no estaba en condiciones para organizarse para golpear a los elementos del régimen. En efecto, la composición del grupo denominado como"los

 ISSN: 1870-3569

rebeldes" no era en absoluto homogénea (y sigue siendo evidente en las luchas entre diversas facciones que persisten en Libia el día de hoy). La construcción de esta multiplicidad en tanto unidad encuentra su razón de ser en que de lo que se trataba era de diferenciarse de la experiencia en Irak. Si en el país mesopotámico la democracia y el cambio de régimen fueron impuestos por medio de la fuerza, en esta oportunidad –se sostenía– se estaba respondiendo a un pedido expreso del pueblo libio que había demandado la intervención. El objetivo de ponerle un fin relativamente rápido a la operación, llevó a Estados Unidos (ansioso por conservar un bajo perfil en todo el conflicto) a poner a disposición de la alianza del norte sus "Drones", aviones piloteados a distancia y que son responsables de la mayoría de las muertes de civiles en los territorios de Afganistán y Pakistán. Al respecto, el entonces Secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert Gates, justificó esta "modesta contribución" haciendo alusión a "la situación humanitaria" en Libia.

Quienes son partidarios de un internacionalismo liberal, festejaron la decisión de las potencias occidentales de intervenir en el país árabe. Si bien no faltaron críticas desde estos mismos sectores acerca de la viabilidad para cumplir los objetivos planteados a través del uso de la fuerza militar, el proceso que llevó a la intervención fue saludado con vítores. En efecto, el hecho de que se hubiera puesto a funcionar el aparato de las Naciones Unidas y se hubiera logrado una resolución del CSNU apoyando la intervención, convertía a este movimiento en uno no sólo legal, sino también legítimo.

¿Cómo puede interpretarse la diferencia existente entre el multilateralismo y el legalismo que antecedió la intervención en Libia en 2011 y el unilateralismo que acompañó la invasión de Irak de 2003? La comprensión de esta diferencia podría establecerse desde múltiples lecturas. Este artículo intenta un enfoque más bien estructural, aunque no por eso determinista. De este modo, se evitan las lecturas que hacen foco en cuestiones ideológicas y se prestar atención al marco de relaciones defuerza que posibilitan la emergencia de uno u otro modo de ejercicio del poder. En efecto, puede aducirse que entre Republicanos y Demócratas existen marcadas diferencias ideológicas que derivan en distintas valoraciones de los organismos internacionales. Diferencias que incluso se profundizarían si se restringiera el campo del republicanismo al de los neoconservadores que gobernaron Estados Unidos entre 2001 y 2009. La existencia de diferencias ideológicas entre ambos grupos es innegable. Sin embargo, aquí se plantea que éstas constituyen diferencias superficiales, tácticas, pero que en un nivel estratégico, tanto Republicanos como Demócratas, se encuentran inmersos en un discurso liberal más amplio que supone una única forma de gobierno

mundial. En este sentido, el recurso al unilateralismo o al multilateralismo estará más vinculado con determinadas relaciones de poder y, por lo tanto, con determinadas configuraciones del orden internacional.

Desde que en 1993 Bill Clinton afirmara ante la Asamblea General de Naciones Unidas que Estados Unidos "actuará multilateralmente cuando sea posible, pero unilateralmente cuando sea necesario" (citado en Chomsky, 2002: 13), ningún presidente de Estados Unidos ha descartado el recurso al unilateralismo. En el caso de George W. Bush el uso de este recurso es obvio. Sin embargo, no hay que olvidar que en el asesinato de Osama bin Laden, la administración Obama utilizó las mismas herramientas que aquéllas utilizadas por su antecesora, entre ellas, el recurso al unilateralismo[11]. Es decir que tanto esta práctica, como aquella del multilateralismo, deben ser pensadas como tácticas factibles de desplegarse dada determinada configuración de las relaciones de poder. De este modo, si en el año 2003 podía hablarse de un "momento unipolar" (Krauthammer, 1990; Krauthammer, 2003), se sostiene que la emergencia de otras potencias económicas, la profunda crisis que aún hoy afecta a Estados Unidos, la necesidad de mantener un fuerte ingente de tropas en Afganistán e Irak, entre tantas otras razones, han multipolarizado el mundo (Roy, 2008; Zakaria, 2008). En este sentido, las revoluciones en el mundo árabe son, al igual que lo fueron las revoluciones de Europa central y del este de 1989-1990, sintomáticas de un cambio tectónico en las relaciones de poder mundiales (ver Cuadro, 2011). Sin embargo, ésto no quiere decir, por el momento, que Estados Unidos haya perdido su rol de hegemón.

Es así como puede comprenderse la diferencia entre el unilateralismo de la administración Bush al invadir Irak y el multilateralismo de la actual intervención en Libia. Estados Unidos, sencillamente, no está en condiciones políticas,económicas, domésticas, ni en términos de política exterior, para embarcarse en una nueva aventura bélica por cuenta propia. Incluso desde la Casa Blanca se aludió en varios momentos a la necesidad de compartir las "responsabilidades" con respecto a la intervención en Libia y eso explica la vocación de mantener un bajo perfil en el conflicto (siendo Francia y Gran Bretaña los dos "socios" más visibles). Es por esto, también, que las diferencias entre las administraciones Bush y Obama se consideran superficiales. Como se verá más adelante, a través del análisis discursivo de ambas administraciones se encontraron interesantes puntos de contacto

11 En efecto, para llevar a cabo el asesinato del líder de Al-Qaeda, la administración Obama violó la soberanía territorial de un país (Pakistán), utilizó la tortura como medio de obtención de información,fue acompañada por la ONU ante la política consumada, ycaracterizó al enemigo que se enfrentaba como un enemigo no-político (de ahí que pudiera asesinárselo y desaparecerlo).

en torno a los dos conflictos bélicos que iniciaron. Esto permite intentar establecer líneas para analizar el modo de gobierno mundial que caracteriza a la hegemonía estadounidense.

La intervención en Libia respondía, de esta manera, a los tres puntos fundamentales del internacionalismo liberal: legalismo, multilateralismo y humanitarismo. El legalismo estaba cubierto por la entrada en vigor del Derecho Internacional y sus organismos. Considerando que lasituación en Libia representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el CSNU no sólo emitió la resolución 1973 que aprobaba la instauración de una ZEA sobre el territorio libio, sino que, como se afirmó a través de la resolución 1970, dio curso a la Corte Penal Internacional para investigar los crímenes cometidos por el gobierno libio contra su población. Por su parte, el multilateralismo se hizo presente a través de la decisión de la LA de apoyar el pedido de la instauración de una ZEA y de aquélla de los Emiratos Árabes Unidos y Qatar de apoyar materialmente la intervención, a través del apoyo de los miembros del CSNU a la resolución 1973, y por medio de la participación de la OTAN en el uso de la fuerza contra las tropas leales al ex Presidente libio. Finalmente, como establecía la resolución 1973, la intervención de las potencias respondía al objetivo de proteger a los civiles y asegurar el suministro de asistencia humanitaria[12]; por lo tanto se trataba de un objetivo plenamente humanitario.

Ninguna de las resoluciones de la ONU legitimó un cambio de régimen. Sin embargo,la legitimidad de ello –o más bien su aceptación– fue construida discursivamente al establecer una continuidad entre la protección de la población y la necesidad de derrocar a Muammar Gaddafi y establecer la democracia liberal en Libia. De este modo, estas dos políticas devinieron en una. De ahí que las voces repudiando los bombardeos de la OTAN contra blancos gubernamentales libios, con el claro objetivo de asesinar al entonces presidente del país norafricano (¿de qué otra manera podrían entenderse los repetidos bombardeos a su residencia?), hayan sido marginales[13].De allí también que incluso se haya festejado el anunciado asesinato de Gaddafi. Con respecto a ello, es necesario afirmar que, si bien desde los análisis hegemónicos el mismo fue atribuido a los "rebeldes", no hay que olvidar que las fuerzas de la OTAN jugaron un rol necesario.

---

12 La legitimidad de las "intervenciones humanitarias" de protección y mejoramiento de la vida de la población, propias del gobierno liberal como se vio en el apartado teórico, está construida a través de una serie de conceptos tales como el de "seguridad humana", e instituciones tales como la de "Responsabilidad de proteger". No es posible aquí detenernos sobre la cuestión.

13 La marginalidad de las voces disidentes también debe entenderse en el marco de la gestión y distribución del ejercicio de la llamada libertad de expresión que genera fuertes oligopolios en lo que respecta a la información acerca de los acontecimientos internacionales.

La política de cambio de régimen que llevaron a cabo las potencias en Libia, por tanto, es acreedora de marcadas diferencias con la política de cambio de régimen llevada a cabo por Estados Unidos y Gran Bretaña en Irak en 2003. En este sentido, el hecho de haber obtenido una resolución del CSNU no parece ser el más relevante. Lo fundamental es que se logró recomponer la alianza atlántica que estuvo al borde de la ruptura durante los años unilaterales de la administración George W. Bush. Aunado a ello, el multilateralismo es evidente dado que Estados Unidos ha optado por mantener un sintomático bajo perfil en relación a esta política. Si bien en un primer momento, la totalidad de las operaciones de ataque provinieron de las naves estadounidenses ancladas en el Mar Mediterráneo, una vez pasada esa primera etapa, que comprendió la destrucción de todos los sistemas de defensa anti-aéreos de Libia, Washington cedió protagonismo incitando a que la OTAN tomara su lugar. La administración Obama detectó varias razones que aconsejaban a mantenerse fuera de un rol principal en este conflicto. Entre ellas cabe mencionar: la dura crisis económica por la que atraviesa Estados Unidos que dificulta un apoyo interno al gasto monetario en asuntos de no competencia nacional, la pésima relación entre los pueblos árabes y los gobiernos estadounidenses; y las obligaciones de Washington en Irak y Afganistán (si bien en el primer caso disminuidas).

A pesar de este bajo perfil, Estados Unidos tuvo un rol protagónico en las decisiones que se tomaron tanto en la OTAN, como en las diversas reuniones del llamado "Grupo de Contacto"–encargado de sentar los parámetros para un futuro Estado libio sin Muammar Gaddafi en el poder. El hecho de que el Presidente de Francia (Nicolas Sarkozy), el Primer Ministro británico (David Cameron) y el propio Barack Obama firmaran la nota aparecida en The New York Times el 14 de abril, en la que se comprometían con una política de cambio de régimen, es prueba suficiente de que Washington estuvo fuertemente abocado a ello.

Sin pretender exhaustividad en el relato de los acontecimientos, hasta aquí se han señalado algunas diferencias entre la intervención estadounidense en Irak en 2003 y el rol jugado por la potencia norteamericana en la intervención en Libia. Se ha marcado, así, una distinción en el contexto de la configuración del orden internacional en el que éstas se han desplegado (unipolarismo y multipolarismo) que se expresó en las distintas tácticas utilizadas en uno y otro caso (unilateralismo y multilateralismo). A continuación, el texto buscará similitudes entre ambas prácticas belicistas, para lo cual recurrirá al análisis de los discursos. Allí, en el espacio discursivo, pueden encontrarse los puntos de contacto que permiten señalar una continuidad entre ambas políticas y pensar, desde una perspectiva estratégica, el modo en que la potencia liberal norteamericana ejerce el poder.

 ISSN: 1870-3569

Intervención en Irak e intervención en Libia: análisis discursivo.

Habiendo dejado claro el marco en el que se mueve el artículo, ahora es posible enfocar la atención exclusivamente en el análisis discursivo. Esto se hará teniendo en cuenta principalmente: los recursos a la universalidad que en una y otra instancia se utilizaron; el rol que ocupó la democracia en uno y otro caso y cómo fue entendida; la referencia a los intereses nacionales y a aquéllos internacionales; el modo que emergió la identidad de Estados Unidos (cómo se presentó); y la relación que se estableció entre intereses y valores. Al poner en evidencia la recurrencia de estos recursos argumentativos y la emergencia de los mismos significantes llenados con los mismos significados, tanto en el caso de la intervención de Bush a Irak como la de Obama a Libia, se señalarán continuidades estratégicas entre las políticas de una y otra administración.

En primer lugar, las últimas políticas intervencionistas de Estados Unidos fueron precedidas y acompañadas por el recurso al universalismo. Éste se sostuvo, en ambas oportunidades, sobre dos pilares: un humanitarismo moral y la reivindicación de intereses que, se postulaba, no eran exclusivamente nacionales, sino internacionales. En efecto, el encuentro del humanismo y del liberalismo, caracterizado por izar la bandera de la universalidad apolítica (Schmitt, 2006), permitió, con la consolidación de este régimen gubernamental mundial, la emergencia de "intervenciones humanitarias" que se han convertido en la forma más característica de uso de la fuerza en las RRII. Por lo tanto, ambas administraciones sostuvieron sus respectivas políticas intervencionistas sobre objetivos humanitaristas. En ambos casos, los sujetos beneficiados eran las sociedades civiles tanto de Irak como de Libia y –por extrapolación- la mundial. Éstas fueron pensadas como totalidades, con lo cual se justificaba el hecho de poner en riesgo la vida de los individuos con la finalidad de mejorar la vida de la sociedad civil en su conjunto.

En el caso de la invasión a Irak con el objetivo de derrocar al entonces presidente Saddam Hussein, desde el discurso de la administración Bush, los objetivos explícitos de ésta fueron "proteger la región y proteger al pueblo de Irak y sus vecinos"[14]. Con excepción de las cuestiones de seguridad conocidas (las supuestas armas de destrucción masiva y los supuestos lazos del gobernante mesopotámico con redes terroristas), una vez que emergió

14 CASA BLANCA (2001), Condoleezza Rice, "National Security Advisor Interview with Al Jazeera TV", 16/10/2001. (En línea) disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "we believe that our policies toward Iraq simply are to protect the region and to protect Iraq's people and neighbors")

con fuerza el discurso pro-democratizador, el principal objetivo enunciado fue la satisfacción de los deseos de libertad de la sociedad iraquí:

> Al aceptar esta responsabilidad también servimos a los intereses y esperanzas del pueblo iraquí. Son un gran y dotado pueblo, con una cultura antigua y admirable, y no elegirían ser gobernados por la violencia y el terror. El pueblo de Irak es la víctima diaria de la opresión de Saddam Hussein. Serán los primeros en beneficiarse cuando las demandas del mundo sean cumplidas[15].

De igual manera, como ya se mencionó, el objetivo de la instauración de una ZEA en Libia, era la protección de la población libia. Y así fue dado a entender también por la administración Obama con su política de cambio de régimen. Cuando se postuló que el objetivo explicitado por la ONU era imposible de con la permanencia de MuammarGaddafi en territorio libio, la política de cambio de régimen se convirtió en un hecho.Los objetivos que –se sostuvo– movilizaron a la administración Obama a participar en la intervención fueron, entonces, de índole humanitaria:

> La acción militar que pusimos en movimiento en conjunto con nuestros socios internacionales, fue definida por la resolución del CSNU que decía que tenemos una amenaza humanitaria y necesitamos lidiar con esa amenaza humanitaria rápido, en parte a través de una ZEA, en parte asegurando que la asistencia humanitaria pueda llegar a los lugares en los que la necesitan[16].
>
> He dicho, desde un comienzo, que nuestro objetivo, la razón por la cual intervinimos en Libia, era para proteger a la población en el terreno y para dar al pueblo libio el espacio que necesitaba para efectivizar un cambio hacia la democracia[17].

---

15 CASA BLANCA (2002), "President, HouseLeadershipAgreeon Iraq Resolution", 02/10/2002. (En línea) disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "In accepting this responsibility, we also serve the interests and the hopes of the Iraqi people. They are a great and gifted people, with an ancient and admirable culture, and they would not choose to be ruled by violence and terror. The people of Iraq are the daily victims of Saddam Hussein's oppression. They will be the first to benefit when the world's demands are met")

16 CASA BLANCA (2011), "Remarks by President Obama and President Funes of El Salvador in Joint Press Conference", 22/03/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "The military action that we moved forward on, in conjunction with our international partners, was defined by the U.N. Security Council resolution that said we have a humanitarian threat and we need to deal with that humanitarian threat quickly, in part through a no-fly zone, in part by ensuring that humanitarian assistance can get into places that need it")

17 CASA BLANCA (2011), "Remarks by President Obama and Prime Minister Cameron of the United Kingdom in Joint Press Conference in London, United Kingdom", 25/05/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "I have said from the outset that our goal, the reason that we intervened in Libya, was to protect the people on the ground and to give the Libyan people the space that they needed in order to bring about a change towards democracy")

En ambos casos la cuestión moral fue predominante; se hicieron a un lado los intereses nacionales que podrían haber en juego y, en cambio, se hizo alusión a intereses internacionales basados en cuestiones relativas a la ética, más que a la política. La preponderancia de un discurso sostenido sobre valores morales es propia del liberalismo, el cual desprecia la política y se presenta como un discurso apolítico. De esta manera, no se alude a los conflictos como si estuvieran constituidos por cuestiones políticas, sino por cuestiones morales; con ello se corre el riesgo de convertir las problemáticas en conflictos absolutos en los que el objetivo no es ya derrotar, sino eliminar al enemigo (Schmitt, 2006).

Con respecto a la alusión a intereses internacionales, puede traerse a colación la siguiente de las múltiples afirmaciones de Bush sobre este aspecto:

> América está comprometida en expandir el ámbito de la libertad y la paz, no sólo por nuestra propia seguridad, sino en beneficio del mundo[18].

En términos de Obama:

> Hoy somos parte de una coalición más amplia. Estamos respondiendo a los llamados de un pueblo amenazado. Y estamos actuando en interés de Estados Unidos y del mundo[19].

Por otra parte, en lo referente al predominio de conceptos morales en los discursos, es interesante resaltar la categoría de "libertad". Este es un concepto central del discurso (neo)liberal y que, en ambos discursos que se analizan, emergió con toda su fuerza. Como se afirmóanteriormente y desde una lectura saussuriana, un significante puede ser llenado con distintos significados. Según Harvey, en el neoliberalismo "la idea de libertad 'degenera (…) en una mera defensa de la libertad de empresa'" (2007: 44). Y esto es posible detectarlo tanto en el discurso, como en la práctica política de las dos administraciones que son el objeto de estudio. Asimismo, en ambas se manifiesta una homologación entre el concepto de libertad y el de democracia liberal, enfatizando la relación indivisible entre democracia y libertad de mercado. Como se explicó con anterioridad, el intervencio-

---

18 CASA BLANCA (2003), "Remarks by the President at Bush-Cheney 2004 Reception", 09/09/2003. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "America is committed to expanding the realm of freedom and peace for our own security and for the benefit of the world")

19 CASA BLANCA (2011), "Remarks by the President on Libya" 19/03/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "Today we are part of a broad coalition. We are answering the calls of a threatened people. And we are acting in the interests of the United States and the world.")

nismo neoliberal tiene como objetivo, en términos una vez más del autor estadounidense, "crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de [las] prácticas [neoliberales de libre mercado]" (Harvey, 2007: 6).En el caso de la invasión a Irak esto quedó en evidencia con el establecimiento de la Autoridad Provisional de la Coalición (APC) y las cien órdenes dictadas por quien estaba a su cargo, Paul Bremer. El ejemplo más palpable de la intervención para asegurar la libertad de mercado, fue la orden n°39 de septiembre de 2003, a través de la cual se buscó la apertura total de la economía iraquí.

En el plano discursivo, el significante libertad se irguió durante la administración Bush con toda su fuerza:

> Cuando Estados Unidos actúa en el extranjero y en casa, lo hacemos basados en valores –particularmente el valor en el que creemos más profundamente: todos deben ser libres (…) La libertad no es el regalo de América al mundo. Lo que creo firmemente, y lo que más valoro, es que la libertad es un regalo de Dios a la humanidad[20].

A su vez, la libertad fue homologda con la democracia que, por su parte, contenía como institución esencial la libertad de mercado, entendida en la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002 como "un principio moral, aún antes de que se transformara en un pilar de la economía". Esta homologación se estableció mediante el establecimiento de una sinonimia entre un Irak libre y un Irak democrático. Esto fue posible a través de la aparición frecuente y simultánea de los significantes libertad y democracia en un mismo contexto enunciativo. Para graficarlo con un único enunciado

> El éxito de la democracia iraquí enviará las noticias, desde Damasco hasta Teherán, de que la libertad puede ser el futuro de cada nación[21].

---

20 CASA BLANCA (2003), "President Says "It is a Moment of Truth" for UN", 09/02/2003. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "when the United States acts abroad and home, we do so based upon values -- particularly the value that we hold dear to our hearts, and that is, everybody ought to be free (…) Liberty is not America's gift to the world. What we believe strongly, and what we hold dear, is liberty is God's gift to mankind".

21 CASA BLANCA (2004), "Mensaje radial del Presidente", 01/05/2004. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "The success of Iraqi democracy would send forth the news, from Damascus to Tehran, that freedom can be the future of every nation")

En el caso de la intervención en Libia por la administración Obama, el concepto de libertad también tomó un lugar preeminente:

> Mi enfoque a lo largo de las convulsiones que han barrido a Medio Oriente es, número uno, nada de violencia contra los ciudadanos; número dos, estamos a favor de la libertad y la democracia[22].

A su vez, los conceptos de libertad y democracia fueron homologados:

> La libertad está en el aire. Y la democracia está emergiendo en países que por generaciones no conocieron otra cosa que el gobierno autoritario[23].

Finalmente, la instauración de la democracia suponía el establecimiento de reformas en el ámbito económico; reformas que, siguiendo la tesis neoliberal, implicaban fundamental y centralmente la introducción de la libertad de mercado. Lo cual fue reiterado una y otra vez por Hillary Clinton en sus últimos viajes a la región:

> No es sólo la reforma política lo que es importante aquí –y quiero enfatizar fuertemente este punto– lo es también el cambio y la reforma económica, y estamos muy, muy enfocados en ello. Esto clave para el éxito de estas transiciones a gobiernos representativos y receptivos[24].

Para concluir, otro punto de contacto entre los discursos de la administración Bush, que acompañaron al cambio de régimen en Irak y aquellos de la administración Obama, que hicieron lo propio con el cambio de régimen en Libia, es la relación peculiar que se estableció entre valores e

---

22 CASA BLANCA (2011), "Remarks by President Obama and President Calderón of Mexico at Joint Press Conference",03/03/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "My approach throughout the convulsions that have swept through the Middle East is, number one, no violence against citizens; number two, that we stand for freedom and democracy")

23 CASA BLANCA (2011), "Remarks by Vice President Joe Biden in Chisinau, Moldova", 11/03/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "Freedom is in the air. And democracy is emerging in countries that for generations have known nothing but authoritarian rule")

24 CASA BLANCA (2011), "Briefing by National Security Advisor Tom Donilon and Deputy National Security Advisor Ben Rhodes on Libya and the Middle East", 10/03/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "it's not only political reform that's important here -- and I want to make this point very strongly -- it's also the economic change and economic reform, and we are very, very focused on this. It is key to the success of these transitions to representative and responsive government")

intereses, al momento de poner en palabras la política que se buscaba llevar a la práctica. En los dos casos se hizo alusión a la conjunción entre ambos elementos. La ex Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, conocedora de los disputas académicas en el ámbito de las RRII entre las posiciones que postulan la necesidad de privilegiar los valores en el marco de la política internacional y aquellas que hacen lo propio con los intereses, llamó "realismo único americano" (Rice, 2008) a esta política conciliadora que encontraba una armonía entre valores e intereses internacionales.

Durante la invasión a Irak, la administración Bush se esmeró por demostrar que la política de la imposición de la democracia en el país árabe no respondía a concepciones idealistas, sino más bien realistas. Se sostenía que la instauración de este modelo sociopolítico en el país mesopotámico respondía al mismo tiempo a los valores históricos estadounidenses (la libertad), y a los intereses de seguridad de Washington; pues, Teoría de la Paz Democrática mediante, la lectura que se hacía de los atentados del 11 de septiembre de 2001 es que éstos habían tenido lugar debido a la falta de "libertad" (léase democracia) en la región. De esta manera, el terrorismo era entendido como producto de las políticas de Estados Unidos que habían privilegiado históricamente la estabilidad en Medio Oriente por sobre la libertad y la democracia. Los atentados del 11-S eran la prueba irrefutable del fracaso de las mismas.

> Rechazamos como falsa la elección entre nuestros intereses y nuestros ideales; entre estabilidad y democracia. Pues nuestro idealismo está enraizado en las realidades de la historia: que la represión ofrece sólo la falsa promesa de la estabilidad, que las sociedades son más exitosas cuando sus ciudadanos son libres, y que las democracias son los aliados más cercanos que tenemos. Es esa verdad la que guía nuestra acción en Libia[25].

Las palabras anteriores bien podrían haber pertenecido a los miembros de la Casa Blanca de Bush, pero fueron, en cambio, enunciadas por el actual presidente, Barack Obama.

En esta conjunción de valores estadounidenses universalizados e intereses de la potencia norteamericana, ambas administraciones vieron la posibilidad de mejorar el mundo. En pocas palabras, lo que sostuvieron fue

25 CASA BLANCA (2011), "Remarks by the President to Parliament in London, United Kingdom" 25/05/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "we reject as false the choice between our interests and our ideals; between stability and democracy. For our idealism is rooted in the realities of history –– that repression offers only the false promise of stability, that societies are more successful when their citizens are free, and that democracies are the closest allies we have. It is that truth that guides our action in Libya. "

que el cambio de régimen y la consiguiente instauración del modelo sociopolítico particular estadounidense en otras regiones del globo, es decir, su universalización, tendría como consecuencia necesaria el mejoramiento de la vida en el mismo.

En términos de Bush:

> El mundo está mejor sin Saddam Hussein en el poder[26].

> Este país cree que la libertad es el deseo de cada corazón humano. Y uno de los grandes beneficios de nuestra acción en Irak es que no sólo va a hacer a América más segura, sino que va a hacer al pueblo iraquí más libre (…) Creo que el uso apropiado del poder por América hará el mundo más pacífico, a América más segura y a la gente más libre[27].

Y en términos de Obama:

> No hay dudas de que Libia –y el mundo- estarán mejor sin Gaddafi en el poder[28].

> Por generaciones hemos hecho el trabajo de proteger a nuestra gente así como a millones alrededor del globo. Hemos hecho eso porque sabemos que nuestro futuro es más seguro, más brillante, si una mayor parte de la humanidad puede vivir con la brillante luz de la libertad y la dignidad[29].

Esta coincidencia encuentra su razón de ser en la concepción del "excepcionalismo americano" que es compartida por casi la totalidad del arco político estadounidense. Con la intención de colocar a Estados Unidos en

---

26 CASA BLANCA (2007), "President Bush Addresses the American Legislative Exchange Council, Discusses Budget, Education and War on Terror", 26/07/2007. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "the world is better off without Saddam Hussein in power")

27 CASA BLANCA (2003), "President's Interview with South African Broadcasting", 07/07/2003. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "this country believes that freedom is the desire of every human heart. And one of the great benefits of our action in Iraq is not only going to make America more secure, but it's going to make the Iraqi people more free (…) And I believe the use of -- proper use of power by America will make the world more peaceful, America more secure and, as importantly, people more free.")

28 CASA BLANCA (2011), "Remarks by the President in Address to the Nation on Libya", 28/03/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: ", there is no question that Libya –- and the world –- would be better off with Qaddafi out of power")

29 Ib. (Original: "for generations, we have done the hard work of protecting our own people, as well as millions around the globe. We have done so because we know that our own future is safer, our own future is brighter, if more of mankind can live with the bright light of freedom and dignity")

el campo de la historia, puede ser entendido como un ferviente nacionalismo. Ya sea que el excepcionalismo sea leído en términos de que Estados Unidos constituye un ejemplo a seguir por los demás países, o de que se le otorga a la potencia del norte el derecho o la obligación de imponer valores particulares sobre otros pueblos, ambos significados echan luz sobre el sentido de superioridad que permea a la sociedad estadounidense. Tanto Bush como Obama dieron cuenta explícita de esta característica de la potencia norteamericana:

> Nunca ha estado más claro que el futuro de la libertad y de la paz dependen de las acciones de América. Esta nación es la casa de la libertad, y la defensora de la libertad. Damos la bienvenida a esta carga histórica y la conservamos[30].

> Por generaciones los Estados Unidos de América han jugado un rol único como ancla de la seguridad global y como defensor de la libertad humana. Conscientes de los riesgos y costos de la acción militar, somos naturalmente renuentes a usar la fuerza para resolver los muchos desafíos del mundo. Pero cuando nuestros intereses y valores están en juego, tenemos una responsabilidad para actuar[31].

Conclusión

El presente trabajo fue un ejercicio que apuntó no sólo a poner de relieve la política histórica de las potencias mundiales sobre la región de Medio Oriente, sino también a traer a la discusión nuevas miradas sobre las RRII. Esta es la razón por la que se han utilizado el análisis del discurso y las lecturas foucaultianas. Uno de los objetivos, en este sentido, fue dar cuenta de la utilidad de estas herramientas para el análisis tanto de la política exterior, como de la política internacional.

---

30 CASA BLANCA (2003), "Remarks by the President at Bush-Cheney 2004 Reception", 20/06/2003. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en febrero 2009. La traducción es nuestra. (Original: "It has never been more clear that the future of freedom and peace depend on the actions of America. This nation is freedom's home, and freedom's defender. We welcome this charge of history, and we are keeping it."

31 CASA BLANCA (2011), "Remarks by the President in Address to the Nation on Libya ", 28/03/2011. (En línea), disponible en www.whitehouse.gov, consultado en mayo 2011. La traducción es nuestra. (Original: "For generations, the United States of America has played a unique role as an anchor of global security and as an advocate for human freedom. Mindful of the risks and costs of military action, we are naturally reluctant to use force to solve the world's many challenges. But when our interests and values are at stake, we have a responsibility to act")

Asimismo, el actual momento internacional, que puede implicar una transición del paradigma neoliberal hacia un nuevo marco de relaciones de poder mundiales, es un momento que exige profunda creatividad y mucha atención en el análisis, pues se corre el riesgo de estar acreditando discursos que perpetúan las desigualdades. Es por esto que se buscó hacer hincapié en las relaciones de poder; preguntarse, en última instancia, cómo se ejerce el poder en un mundo configurado en torno al significante "libertad", que, como se dijo, es un recipiente vacío. Y es así que el texto ha reparado en el recurso al universalismo para justificar intervenciones que tienen como objetivo explícito la salud de las poblaciones. No se quiso leer aquí el ocultamiento de información o mentiras escondidas, puesto que los objetivos intervencionistas de las potencias liberales son más amplios que el control del petróleo –aunque éste es un objetivo que no puede pasarse por alto–. Es por esto que se trajo a cuento el neoliberalismo como tecnología de gobierno que contempla el intervencionismo social a fin de crear las condiciones para el desarrollo "normal" de los mercados. Se trata, en última instancia, de dar cuenta de los mecanismos de ejercicio del poder que permiten detectar la existencia de una estructura discursiva como fondo de las políticas intervencionistas de Estados Unidos, sean éstas llevadas a cabo por un gobierno demócrata o por uno republicano.

En la última década, las llamadas intervenciones humanitarias se han convertido en un lugar común sobre todo en la última década. Razón por la cual, ante la compleja situación actual en Siria, ésta ha sido alentada (y continúa siéndolo) tanto por las potencias noroccidentales, como por las monarquías del Golfo Árabe/Pérsico, interesadas en la caída de Bashar al-Assad con el fin de aislar a Irán. Libia está sumida al día de hoy en una guerra civil que ha costado la vida a miles de personas. La intervención por parte de la OTAN no ha hecho más que avivar el conflicto. Una acción semejante en Siria tendría como agravante la posibilidad de la intervención iraní y el casi seguro ensanchamiento del conflicto hacia todos los puntos cardinales; los costos serían incalculables. El discurso es performativo, tiene efectos en la "realidad", es constitutivo de ésta. Es por eso que cada palabra debe ser precedida por una reflexión crítica que tenga en cuenta sus posibles consecuencias.

Referencias

1. Ali, T. (2003). *Bush in Babylon. The recolonisation of Iraq*. New York: Verso.
2. Allawi, A. (2007).*The occupation of Iraq.Winning the war, losing the peace*. New Haven: Yale University Press.
3. Campbell, D. (1998). *Writing security. United States Foreign Policy and the politics of identity.* Minneapolis: University of Minnesota Press.
4. Chomsky, N. (2002). *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. Buenos Aires: Paidós.
5. Chomsky, N. (2005). *Ambiciones imperiales*. México D.F.: Península.
6. Cuadro, M. (2011). Historia del presente: las revueltas árabes a través del prisma de las Revoluciones europeas de 1989-1990 y de la Revolución Islámica de Irán. En *Relaciones Internacionales*, n° 40, pp. 131-159.
7. Dawisha, A. (2009). *Iraq. A political history from independence to occupation*. Oxford: Princeton University Press.
8. Débrix, F. (2003a). Language, nonfoundationalism, International Relations, en F. Débrix (ed.) *Language, agency, and politics in a constructed world.* New York: M.E. Sharpe.
9. Débrix, F. (ed.) (2003b). *Language, agency, and politics in a constructed world*. New York: M.E. Sharpe.
10. Doty, R. (1996). *Imperial encounters*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
11. Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: FCE.
12. Foucault, M. (2002). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
13. Foucault, M. (2004), *Securité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*. Paris: Seuil/Gallimard.
14. Foucault, M. (2007), *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
15. Foucault, M. (2008). *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
16. Fukuyama, F. (1989)."The end of history?" *The National Interest*. Consultado el 10 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.wesjones.com/eoh.htm.
17. Harvey, D. (2007a). Neoliberalism as creative destruction.En *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* vol. 610 1 21-44.
18. Harvey, D. (2007b). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
19. Krauthammer, Ch. (1990).The unipolar moment. En *Foreign Affairs* vol.70 1 23-33.
20. Krauthammer, Ch. (2003). The unipolar moment revisited. En *The National Interest* 70 5-17.

 ISSN: 1870-3569

21. Krauthammer, Ch. (2004). In defense of democratic realism.En *The National Interest* 77 15-25.

22. Laclau, E. (2004). Discurso. En *Revista Estudios, Filosofía, Historia, Letras* 687-18.

23. Martín Muñoz, G. (2003). *Iraq: Un fracaso de Occidente (1920-2003)*. Barcelona: Tusquets.

24. Rice, C. (2008). Rethinking the national interest. American realism for a new world. En *Foreign Affairs* Vol.87 N°42-26.

25. Roy, O. (2008). *The politics of chaos in the Middle East*. New York: Columbia University Press.

26. Schmitt, C. (2006). *El concepto de lo politico*. Buenos Aires: Struhart&Cía.

27. Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. New York: Norton &Company.

Las prácticas políticas durante los primeros años del radicalismo argentino (1916-1922).

Federico Saettone*

En este artículo se analizan, desde una perspectiva histórica, las principales decisiones políticas y económicas de Yrigoyen durante su primera presidencia en Argentina. Dichas decisiones pueden ser entendidas en relación a dos grandes desafíos que debió enfrentar el caudillo radical: por un lado, integrar a importantes estratos urbanos de clase media que crecían gracias a los intensos flujos de inmigración europea hacia el país; y por el otro, crear las bases del desarrollo económico nacional. Mientras que el primer desafío fue inseparable del clientelismo político, el segundo quedó atado a un sistema económico agroexportador que marcó el destino de un presidente radical que no pudo –¿no quiso?– emanciparse completamente de las élites conservadoras.

Palabras clave: radicalismo, Yrigoyen, conservadores, terratenientes, federalismo.

This article analyses, from a historic perspective, Yrigoyen's main political and economical decisions during his first presidency in Argentina. These decisions can be understood in relation to two important challenges that the radical leader had to face: on the one hand, the integration of an urban middle class that was growing because of the intensive european immigration flow in the country; on the other hand, the foundation of the basis for the national economic grow. While the first challenge was inseparable of patronage, the second was tied to an economic system of agricultural exports that marked the destiny of a radical president that couldn't –¿did not want to?– be emancipated completely from the conservatives elites.

Keywords: *radicalism, Yrigoyen, conservatives, landowners, federalism.*

Fecha de recepción: 11/05/2012 Fecha de aceptación: 08/11/2012

Introducción

En ciencia política y sociología, gran parte de los debates actuales sobre los partidos políticos modernos se concentran en dos importantes dimensiones: la electoral y la organizativa (Cotta, della Porta y Morlino 2001)[1]. La primera da cuenta del grado de apoyo que un partido –y por ende sus líderes– reciben de los ciudadanos a través del voto. Dicho apoyo puede variar dependiendo del período temporal o de las diversas áreas o regiones (nación, provincia o municipio) en las que se presentan las candidaturas. Además, el comportamiento electoral permite estudiar cómo interactúan los partidos al interior de un sistema que de acuerdo a la clasificación de Sartori (1980: 158-162), da lugar a dos configuraciones generales: los sistemas de partido "competitivos" (bipartidismo, pluripartidismo, etc.) y sistemas "no competitivos" (partido único y hegemónico).

* Politólogo e investigador del Centro Argentino de Etnología Americana (CAEA)/CONICET y profesor de grado y postgrado. *f_saettone@hotmail.com*

1 Esta distinción fue elaborada en base al Capítulo 9.

La segunda dimensión corresponde al grado de participación en el partido (inscritos, activistas, militantes y burócratas, etc.) [Duverger 1987)[2]. De acuerdo al formato de las dos grandes familias de partidos de Europa occidental del siglo XX (socialdemócratas, laboristas y democristianos), el componente más numeroso es el de los afiliados o adherentes, los cuales asumen un rol pasivo, a veces pagan una cuota y participan esporádicamente de la vida interna del partido. Los activistas y militantes son, por definición, el grupo más reducido y su actividad suele estar dirigida no sólo a tareas proselitistas, como así también a la actividad organizativa interna del partido.. Este último grupo forma parte de la categoría de los "políticos profesionales" que incluye a los diputados, senadores, gobernadores, alcaldes, presidente y todo aquel personal que se desempeña en cargos representativos (legislativo o ejecutivo) después de haber sido elegidos bajo una etiqueta partidaria (Katz y Mair 1993: 595-596). Su ubicación en la pirámide de poder del partido los suele colocar en una situación conflictiva con el voluntariado del partido, es decir con los afiliados y adherentes, dado que los primeros, en virtud de los cargos que ejercen, cuentan con más recursos e información que los segundos (Panebianco 1982)[3]. Al menos en lo que se refiere a las prácticas políticas en los países latinoamericanos, estas relaciones de poder "asimétrico" entre políticos profesionales y no profesionales constituyen uno de los aspectos clave para comprender el clientelismo en los partidos de la región, el cual implica que los líderes ofrecen determinados bienes a los seguidores (favores, dádivas, rentas, puestos públicos, etc.) a cambio de apoyo participativo (del tipo proselitista) y electoral[4].

En Argentina, el clientelismo ha sido un fenómeno frecuente en la cultura organizativa de los dos grandes partidos que han regido el destino de la nación desde principios del siglo XX: el radicalismo y el peronismo. En este artículo, sin embargo, no se analizará este fenómeno tan complejo y

2 Esta cuestión es el tema específico del Capítulo 2.

3 El tema de la relación de poder entre líderes, dirigentes y militantes es analizada detalladamente en el Capítulo 2 y 3. Al respecto es importante resaltar que el Panebianco está redefiniendo el enfoque estático sobre la "estructura" de los partidos de Duverger, que según el autor italiano no permite comprender la dinámica "interna" del poder, que se caracteriza por las relaciones desiguales de poder entre los líderes y los militantes, en las cuales los primeros entran en las negociaciones con mayores recursos que los segundos y suelen salir fortalecidos.

4 No deja de ser sugestivo que todavía no exista una obra de carácter integral que estudie específicamente el fenómeno del clientelismo en los partidos políticos de América Latina. No obstante ello, el tema está omnipresente, por ejemplo, en los estudios de caso en la obra compilada por Abal Medina & Cavarozzi (2002). También puede mencionarse la obra de Levitsky (2003) sobre el Partido Justicialista, que parte de la perspectiva de análisis de los partidos de Panebianco y estudia el clientelismo en el Justicialismo de acuerdo a la lógica del intercambio político. De hecho, Levitsky señala que a partir de la década de 1990, el Justicialismo pasó de ser un partido de "base laborista" a uno "clientelista" (véase el Capítulo 6).

escasamente documentado en el país, sino que la mirada estará puesta en sus implicancias sobre las opciones y cursos de acción política y económica de Hipólito Yrigoyen durante su primera presidencia (1916-1922)[5]. En tal sentido, es importante resaltar que a partir del año que aquél obtuvo la presidencia, Yrigoyen tuvo que enfrentar un doble desafío: por un lado, la necesidad de integrar a importantes sectores urbanos que crecían debido a los intensos flujos de inmigración europea que caracterizaron el período de 1880 a 1930; y por el otro, establecer las bases para el desarrollo económico nacional sin el cual la integración política de dichos sectores no podría completarse (Gallo [h.] y Sigal 1965; Romero et. al.1965; Botana 1988).

Es decir, Yrigoyen enfrentó el dilema entre la modernización y la integración política, en donde esta última cuestión quedó vinculada a la suerte de un país considerado, por entonces, el "granero del mundo"; un país cuya producción estaba fuertemente orientada a la exportación de productos agropecuarios hacia el mercado europeo. Esta estructura económica sin duda moldeó la praxis política de las élites políticas del régimen conservador (1880-1916), que, según Puiggrós (1986), se caracterizaron por ser liberales en lo económico y conservadores en lo político. Sin embargo, a partir de 1916 dichas élites debieron adaptarse a los nuevos tiempos de la "sociedad de masas", como destaca el título de la obra compilada por Di Tella, Germani y Graciarena (1965) en donde el radicalismo aparecía como el primero (y único) partido moderno de Argentina. Como corolario de ello, lejos de recurrir a la fundación de un nuevo partido en condiciones de disputarle los votos al radicalismo –como era de esperarse en una época de países industrializados, gran parte de las élites de entonces optaron por unirse al radicalismo con la condición de que no cuestionara las bases del sistema económico. Como se verá en este artículo, el radicalismo yrigoyenista terminó pagando un precio muy alto a causa de ello, siendo depuesto con el golpe militar de 1930 que dio comienzo a la llamada "década infame"[6].

Conservadores y radicales

El nacimiento del radicalismo a finales del siglo XIX no deja de estar inmerso en una trama histórica marcada por enfrentamientos civiles y militares entre la provincia de Buenos Aires (la más poblada y de mayor desarrollo económico) y el interior del país. Se luchaba por la supremacía del

5 Al respecto, existen dos investigaciones sobre el clientelismo en las primeras presidencias radicales. Véase a Rock (1972) y Horowitz (1999).
6 El siguiente análisis es de tipo narrativo, basado en bibliografía secundaria.

poder central, un proceso que concluyó con la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880 que consagró su–consagrando su supremacíay con la elección a la presidencia de la figura emblemática del Gral. Julio A. Roca.

El régimen político inaugurado en 1880, si bien se inspiraba en ideales revolucionarios y positivistas de la Europa del siglo XIX promovidas por prominentes figuras surgidas durante en el período postrosista (1852-1880) como Juan B. Alberdi y Domingo F. Sarmiento–, introdujo una dinámica restrictiva que consagraba las principales magistraturas a una reducida élite supuestamente calificada para ejercer las funciones del gobierno. Este elemento restrictivo reposaba, de acuerdo a la obra Bases de Alberdi, en una sutil diferenciación entre la "república posible" y la "república verdadera". La primera era una suerte de constitución "monárquica en el fondo y republicana en la forma" (Alberdi 1974 [1852]: 72) que, en teoría, debía permitir la transición hacia la segunda. La clave de la transformación descansaría en el inmejorable aporte de la "educación del pueblo operada mediante la acción civilizante de Europa" (Ibid: 72)[7].

La república posible alberdiana se tradujo en ciertas prácticas políticas que les permitieron a las minorías gobernantes controlar los principales cargos del estado (presidente, gobernadores, legisladores nacionales). Se valían de la manipulación de los votos –en ese tiempo Argentina carecía de un régimen electoral basado en el voto universal, libre y secreto– y del sometimiento de la voluntad ciudadana con el propósito de favorecer a los candidatos impuestos por el gobernante en turno. La máquina política por excelencia que permitió perpetuar el sistema de sucesión presidencial fue el Partido Autonomista Nacional (PAN) [Alonso 2003] que, conforme a la lógica de poder de la época, debía servir para reconciliar las dos vertientes que, por entonces, se venían disputando el poder nacional: la nacionalista de Bartolomé Mitre y la autonomista de Adolfo Alsina.

7 De acuerdo al análisis de Botana (1998) la solución que finalmente vislumbraría Alberdi, y que ciertamente se traducirá en la Constitución nacional de 1853, será la de una fórmula prescriptiva que puede ser resumida en "libertad política para pocos y libertades civiles para todos" (p. 50). De acuerdo a ello, se reconocía a toda la ciudadanía (sin distinción de raza, status social, etc.) como la verdadera y única depositaria de la soberanía nacional (todos podían acceder al derecho al sufragio). Sin embargo, al momento de definir quiénes cumplían con los requisitos para ser elegidos se discriminaba entre "pueblo chico" y "pueblo grande". El primero suponía, de acuerdo al autor, unos "pocos [que tienen] la virtud de saber elegir", mientras el segundo se trataba de la "muchedumbre [que tiene] la ignorancia de no saber elegir" (p. 51). En consecuencia, las minorías eran las que estaban calificadas para ejercer la libertad política y, por lo tanto, ser elegidas para las magistraturas del Estado (senadores, diputados, presidente, etc.), mientras que los demás, por su naturaleza cuantitativa y heterogénea, sólo podían practicar las libertades civiles.

Las prácticas políticas mencionadas fueron un importante (aunque no el único) detonador de las recurrentes crisis políticas del régimen que terminaban, por lo general, en el alejamiento y defección de dirigentes, gobernadores y funcionarios que eran penalizados por los mecanismos del clientelismo gubernamental[8]. Tal fue el caso de un grupo de políticos que se reconocían en la tradición del alsinismo (siendo sus principales líderes Leandro N. Alem, Hipólito Yrigoyen, Aristóbulo del Valle y Roque Sáenz Peña) y que fundaron la Unión Cívica Radical (UCR) en 1892; supuestamenteel primer partido de bases "representativas y federales" de Argentina[9]. Desde entonces, los gobiernos conservadores sucesivos mantuvieron el esquema de participación electoral restringido favoreciendo el clientelismo oficial y la distribución de cargos públicos, mientras que los radicales se atuvieron a las consignas de la "abstención", la "intransigencia" y la "revolución", involucrándose en cuantas revueltas y conspiraciones surgían[10].

El desarrollo del radicalismo en este período se identificó con el enigmático estilo de liderazgo de Yrigoyen, caracterizado por el contacto personal "cara a cara", el rechazo a dar discursos públicos ante muchedumbres y sus hábitos de austeridad y de reclusión –que contrastaban con los de la élite política de la época–, lo que le valió el sobrenombre de "el Peludo" (Rock 2001: 66)[11]. Sirviéndose de este estilo inusual, Yrigoyen logró extender el dominio del partido de la provincia de Buenos Aires hacia el resto del país.

8 Para una descripción destallada de las prácticas políticas y clientelares del régimen conservador remitimos a la obra de Botana (1988) y, especialmente, a la de Rock (2006).

9 El primer precedente de la UCR fue el Partido Republicano fundado en ocasión de las elecciones de 1877 por Alem, Hipólito Yrigoyen, Aristóbulo del Valle, Roque Sáenz Peña y otras personalidades del autonomismo bonaerense en protesta por los acuerdos que realizó el mitrismo con el gobierno de Roca. Pese a la corta vida del partido, aquél había nacido con la impronta de presentarse como el "primer partido de principios" que se oponía a los acuerdos en el ceno del PAN por la sucesión presidencial. Tras el éxito del Partido Republicano, sus principales dirigentes (Bernardo de Irigoyen, Alem, De Valle) adhirieron a la Unión Cívica nacida en 1889, que atrajo a jóvenes dirigentes de la Capital Federal y de otras provincias que estaban en desacuerdo con las políticas del presidente Juárez Celman. Después de la grave crisis económica de 1890 y de la renuncia de Juárez Celman, Mitre y Roca llegaron a un acuerdo, con miras a las elecciones de presidenciales de 1892, y dividieron la Unión Cívica entre los seguidores de Mitre (línea nacional) y los seguidores de Alem, que rechazaban todo tipo de "acuerdo" o "pacto". De esta manera fundaron la Unión Cívica "Radical", reafirmándose en los principios que habían inspirado la Unión Cívica y habían legitimado la revolución.

10 Tras la muerte de Alem en 1896, el radicalismo quedó vinculado al ala intransigente liderada por Hipólito Yrigoyen.

11 En referencia al armadillo (conocido como el "quirquincho" o "mulita"), un animal peludo que suele habitar en cuevas cavadas en la tierra de las Pampas.

 ISSN: 1870-3569

Luego de la promulgación de la ley Sáenz Peña en 1911-1912, que otorgaba formalmente el voto universal, secreto y obligatorio[12], el radicalismo (liderado por Yrigoyen) dio por terminada la política de abstención e intransigencia y empezó a participar en comicios electorales que le dieron importantes victorias electorales en las provincias más ricas y pobladas, como Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. La verdadera prueba electoral sobrevino, sin embargo, con las elecciones del 2 de abril de 1916 en las que, de acuerdo con los datos proporcionados por Fernández (1965), se impuso la candidatura de Yrigoyen-Luna (éste último, hombre del interior, riojano) con 339332 votos, siguiéndole en segundo lugar el conservador Rojas (153406 votos), el demócrata-progresista De la Torre en el tercero (123637 votos) y, por último, el socialista Juan B. Justo (52895 votos)[13].

Dicho lo anterior, cabe preguntarse ¿en qué medida y en qué condiciones el radicalismo pudo llevar a cabo una política dirigida a incorporar las demandas políticas y económicas de las nacientes clases medias urbanas? ¿Con qué grado de éxito?

Hay que recordar que en Argentina, desde fines del siglo XIX, la población urbana crecía exponencialmente debido al flujo de inmigración europea alentada por el ideal sarmientano de "gobernar es poblar", concentrándose principalmente en Buenos Aires, la Capital Federal, y en las provincias del litoral, que absorbieron casi la mitad de los inmigrantes (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) [Gallo [h.] y Sigal (1965)][14].

La concentración de la inmigración en las grandes urbes contribuyó sin duda a desarrollar una clase media urbana vinculada a la renta generada por el modelo agroexportador. Esta renta era producida por la élite

12 La llamada ley Sáenz Peña, aprobada durante la presidencia de Roque Sáenz Peña (de aquí que la ley lleva su nombre), está constituida en realidad por dos leyes: una sancionada el 4 de Julio de 1911, de enrolamiento y padrón militar; y la otra, sancionada el 13 de Febrero de 1912, de sufragio universal y obligatorio.

13 Es importante destacar que los conservadores no eran un partido político en un sentido estricto, sino más bien un conjunto de máquinas políticas provinciales con una escasa o nula coordinación. El esfuerzo de reagrupar a los conservadores recayó en Lisandro de la Torre (que había formado parte del grupo de líderes de la Unión Cívica en 1889) que fundó en 1914 el Partido Demócrata Progresista (PDP). Dicho intento fracasó, en buena medida, debido a la rivalidad entre de la Torre y Marcelino Ugarte, líder del partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires. El precio de ello fue la derrota de los conservadores en las elecciones presidenciales de 1916 que dio la victoria de Yrigoyen.

14 Entre 1880 y 1914 arribaron al Río de la Plata a cerca de 4.200.000 personas, de los cuales 2.000.000 eran italianos; 1.400.000 eran españoles; 170.000 eran franceses y 160.000 rusos. Argentina pasó así de 1.800.000 habitantes en 1869, donde el 12% era inmigrantes, a 7.800.000 en 1914, siendo el 30% extranjero. El país, pasó así de cerca de de 1.700.000 habitantes en 1869, a más de 20 millones en 1959, siendo casi una tercera parte extranjeros (Devoto 2003: 247-248).

terratenientes –catalogadas por los críticos de la época como la "oligarquía terrateniente"– que demandaba capital y productos industriales del exterior, mientras que, en el ámbito doméstico, formaba un sector de servicios administrativos, jurídicos y educativos, que permitió el surgimiento de un importante sector de trabajadores de "cuello blanco" que transformó a la ciudad de Buenos Aires en una especie de pequeño París.

Sin embargo, este esquema de distribución de la renta, como observa Rock (2001), impidió el desarrollo de una clase media interesada en la expansión de la industria nacional. En consecuencia, a movilidad social en Argentina tendió a producirse no tanto en virtud de la capacidad para experimentar o innovar, sino gracias a la riqueza derivada de la exportación de productos agropecuarios.

Paradójicamente, los inmigrantes se integraron en casi todas las esferas sociales (económica, productiva, familiar, etc.), imponiendo valores y costumbres europeas, pero quedaron excluidos de la vida política y, por ende, del acceso a los partidos políticos y al gobierno local[15], poniendo en duda el efecto democratizador del radicalismo y su "representatividad" de la clase media.

Yrigoyen y los terratenientes

Luego de la victoria en las elecciones presidenciales de 1916, Yrigoyen debió sentar las bases para el desarrollo económico, una tarea que lo enfrentaría a los intereses de la oligarquía terrateniente, cuyo apoyo hacia el radicalismo siempre había sido incondicional.

Pocos estudiosos han advertido que las mismas raíces del radicalismo provenían de familias terratenientes y que, sin ir más lejos, el mismo Yrigoyen disponía de campos en la provincia de Buenos Aires y de San Luis. Por otro lado, muchos dirigentes que se sumaron a la "causa" radical provenían de familias terratenientes y sus apellidos sobresalían en las nóminas de los órganos de conducción del partido a nivel nacional y provincial. Además de la presencia de aquéllos en los órganos de conducción (principalmente en los comités provinciales), hubo una integración importante de funcionarios y políticos excluidos de los cargos públicos durante los gobiernos conservadores de principios de siglo, a los que luego se sumó una heterogénea coalición integrada por jóvenes universitarios (en su mayoría

15 Sobre esta cuestión véase en particular Germani (1962: Cap. 7) y Botana (1988: Cap. VI).

 ISSN: 1870-3569

hijos de familias patricias), comerciantes, artesanos, clérigos, etc.

Una vez que Yrigoyen llegó a la presidencia, la presencia de terratenientes no fue menos significativa. Según los datos reportados en la investigación de Smith (1967), de los 8 ministerios que integraron el gabinete de Yrigoyen, cinco pertenecían a la Sociedad Rural Argentina (SRA), la organización por excelencia que representaba los intereses de los terratenientes [16]. Asimismo, casi todos los legisladores (fueran radicales o conservadores) estaban relacionados con alguna actividad vinculada al campo.

Sin embargo, los terratenientes y los demás sectores del campo no siempre formaron un actor único dentro del radicalismo gobernante, ya que su vínculo se limitaba a trabajar en un mismo sector (el campo) y a compartir un sistema de valores y tradiciones similares. Un ejemplo de ello fue el conflicto entre terratenientes y chacareros por el alza de los precios de los arriendos, los cuales habían registrado en 1912 aumentos del 54% en algunas provincias del litoral y en Buenos Aires, es decir, las áreas más ricas y productivas del país. Esta situación desató el llamado "Grito de Alcorta", la huelga agraria más importante de la época que se extendió por el sur de Santa Fe, el norte de Buenos Aires, el suroeste de Córdoba, Entre Ríos y la Pampa, despertando una dura respuesta del gobierno[17].

La actitud de Yrigoyen frente a los chacareros fue ambivalente. En un inicio se solidarizó con la causa agraria e incluso, una vez que en la presidencia, una de sus primeras iniciativas fue crear un proyecto de ley de colonización agraria, el cual no fue tratado debido a que fue presentado "en sesiones últimas y apresuradas", como se quejaba un legislador del Congreso Nacional. A partir de ello la relación de Yrigoyen con los chacareros fue deteriorándose y pese a algunas otras iniciativas legislativas presentadas por el gobierno[18] no se avanzó hacia una solución real del problema.

---

16 La SRA concentraba a los principales terratenientes y hacendados que en ese período adquirieron fortunas fantásticas, construían casas señoriales en sus estancias y en la misma ciudad de Buenos Aires ("casas de la ciudad" era el eufemismo), y pasaban varios meses del año en Inglaterra o en Francia (de aquí el dicho que se popularizó en Europa de ser "tan rico como un argentino").

17 La huelga se declaró el domingo 25 de junio de 1912 en una asamblea pública celebrada en la Sociedad Italiana de Alcorta (de aquí su nombre) bajo las consignas de "abajo los altos arrendamientos" y "abajo los contratos esclavistas". El movimiento de chacareros nacido de Alcorta dio vida a la Federación Agraria Argentina (15 agosto de 1912) por iniciativa del doctor Francisco Netri, un abogado de Rosario.

18 Se trata de los proyectos sobre localización agrícola, adquisición de arpillera, hilo y bolsas; cooperativos agrícolas, juntas arbitrales de trabajo agrícola, defensa de la población trabajadora de los territorios nacionales, código rural para los territorios nacionales, censo ganadero y de tierra pública; prórroga prenda agraria, y patentes de invención agrícola-ganaderas (Etchepareborda 1951). Ninguno de ellos logró aprobación legislativa.

Algo parecido sucedió con los ganaderos, el otro sector importante del campo, cuya rentabilidad se había visto afectada por los precios de las carnes que, en aquella época, eran fijados arbitrariamente por un reducido grupo de empresas de refrigeración, en su mayor parte extranjeras, que controlaban el mercado interno y externo[19]. Los bajos precios pagados por la carne llevaron a los ganaderos a presionar al gobierno radical para detener la "voracidad" de dichas empresas, a lo que Yrigoyen respondió una vez más con la estrategia de enviar una serie de proyectos de ley al Congreso en donde tampoco lograron su aprobación[20].

Además de la relación compleja y problemática del radicalismo con los diversos sectores agroexportadores, el yrigoyenismo carecía de un programa explícito que encaminara al país hacia el desarrollo de la economía nacional aprovechando la coyuntura internacional favorable tras el fin de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). La razón principal de ello estribaba en el hecho de que la carne argentina era la principal industria de exportación, junto a los cereales (principalmente trigo y maíz)[21] y, por lo tanto, la industrialización del país quedó condicionada a la producción agropecuaria.

Otra cuestión en donde se pusieron al descubierto las dificultades del gobierno radical fue la situación relacionada con el ferrocarril. Era necesitaba reorientar su desarrollo a favor de las regiones más remotas del país. Por entonces, Argentina era un país caracterizado por una inmensa llanura en la que la infraestructura ferroviaria, construida y administrada principalmente por el capital británico, convergía en forma de embudo en el puerto de la ciudad de Buenos Aires, desde donde partían los cargamentos con productos agropecuarios hacia el exterior[22]. En este contexto, una de las principales desventajas de este sistema era el alto costo de las tarifas del transporte. Aunque sin éxito, el gobierno radical intentó llevar

19 El conflicto entre ganaderos, terratenientes y empresas de los frigoríficos respondía a que este último actor (en manos de capitales británicos y norteamericanos principalmente) cumplía una función de intermediación en el sistema productivo y, por lo tanto, su beneficio dependía de las diferencias entre los precios del ganado y la venta de la carne. "Comparar tan bajo y vender tan alto como fuese posible" era el lema del negocio. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la industria de los frigoríficos monopolizaba el transporte de carnes a través de un sofisticado pool por el que se establecieron "cuotas" de exportación (Smith 1968:48).

20 En realidad fueron sancionadas durante el período presidencial de Marcelo T. de Alvear (1922-1928), pero no lograron ser implementadas.

21 Sin ir más lejos, en el período 1900-1942 la industria de exportación de la carne representaba la mitad de las exportaciones del país.

22 Para 1910, el Reino Unido había invertido cerca de 300 millones de libras esterlinas, de las cuales la mayor parte fue absorbida por los ferrocarriles. Para 1913 se habían construido cerca de 30.000 kilómetros de vías férreas (Rock 2001: 18).

 ISSN: 1870-3569

a cabo una nacionalización parcial de los ferrocarriles a través de una serie de medidas inconexas, entre las que cabe mencionar la caducidad de las concesiones, la regulación de las tarifas y el intento de crear una sociedad mixta que nunca fue aprobada.

Asimismo, aunado a la problemática del transporte, el gobierno radical tampoco tuvo suerte en sus iniciativas para desarrollar una marina mercante que le proporcionara al país una flota nacional de buques de carga que buscaba bajar los costos de los fletes para los viajes de ultramar. Yrigoyen presentó ocho iniciativas legislativas en la materia que no fueron aprobadas y, hacia el final de su mandato, tuvo que conformarse con una pequeña flota de barcos de carga que estaba lejos de satisfacer las necesidades del comercio exterior del país.

Los sectores urbanos

Como ya se explicó, desde un comienzo el gobierno de Yrigoyen se enfrentó a crecientes dificultades tanto en el terreno económico, producto de la dependencia en los mercados externos, como en el político, el cual necesitaba ser reforz y ampliar la relación con los sectores urbanos. Dicho vínculo se controlaría usando los canales del clientelismo radical, cuya dinámica estuvo condicionada por el fin de la Primera Guerra Mundial y el periodo de posguerra (Horowitz 1999).

En efecto, durante la guerra el país exhibió un paisaje social caracterizado por el aumento del desempleo, la depresión económica y la protesta, lo cual requirió del gobierno radical una primera oleada de medidas legislativas de carácter progresista (reformas agrarias, impuestos a las exportaciones agropecuarias y a los créditos personales, marina mercante, etc.), la mayor parte de las cuales estaban dirigidas atender las demandas de los sectores urbanos y clases medias.

Durante la posguerra, en cambio, se vivió uno de los períodos más prósperos de la Argentina agroexportadora, hasta que el comercio sufrió la crisis de 1930. Fue en este momento cuando el gobierno radical impulsó el gasto público con fines políticos, lo que conllevó, entre otras cosas, a un considerable aumento de los cargos públicos en la ciudad de Buenos Aires (sede de la Capital Federal). Ahí el sistema de comités radicales había llegado a su apogeo en 1929. Este fenómeno, entre otras consecuencias, favoreció el aumento del funcionariado público que alcanzó un total de 100.000 puestos, una cifra que representaba la sexta parte de la población

masculina ocupada[23]. Por lo tanto, no es de sorprender que en ese tiempo los comités radicales desempeñaran un rol clave en el reclutamiento de personal del sector y, en vistas de ello, se convirtieron en la mayor asociación civil del país. –Solamente en la Buenos Aires el número de afiliados no bajaban de los 50.000 (Rock 2001: 127)[24].

Estas prácticas del yrigoyenismo con los sectores urbanos no dejaron de tener consecuencias al interior del partido, llevando al surgimiento de un grupo de radicales críticos de Yrigoyen conocido como los "antipersonalistas" en 1923-24, entre los que se destacaban Leopoldo Melo y Vicente Gallo, entre otras figuras. Se trataba de un grupo encabezado por el ala aristocrática del partido que impugnaba el particular estilo "personalista" de Yrigoyen acusándolo de confundir el "partido" con el "estado", y que no tardaron en unir su causa con los socialistas y los conservadores. Una de las cuestiones que propició esta convergencia, que los yrigoyenistas denominaban el "conturbenio", fue la decisión de Yrigoyen de mantener la política de neutralidad durante la Primera Guerra Mundial. Ésto desencadenó intensas polémicas que llevaron a algunos exponentes radicales, conjuntamente con los conservadores y los socialistas[25], a respaldar la corriente "aliadófila" liderada por los conservadores, llegando incluso a votar en el Congreso nacional a favor de un proyecto que declaraba la ruptura de las relaciones con Alemania

Un último aspecto a tener en cuenta sobre el sistema de clientelismo radical era la exclusión de la clase obrera, lo cual fue denunciado en reiteradas oportunidades por los socialistas y empresarios. Esta situación, sin embargo, no significó que el radicalismo desistiera de seducir el voto obrero. Ésto fue especialmente cierto en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores durante las campañas electorales, en donde no faltaron los comités del "pan radical", la "carne radical", la "semilla radical", etc. (Wilmart 1915).

---

23 El rasgo más significativo es que eran argentinos nativos, no inmigrantes, los cuales representaban el grueso del sector obrero y los comerciantes.

24 Hacia 1922, en el contexto de elecciones presidenciales (en las que resultaría elegido Marcelo T. de Alvear), Yrigoyen elevó el gasto público y la expansión de la burocracia ampliando los cargos en la ciudad de Buenos Aires de 10.000 a 20.000. Como resultado de ello se generó una deuda flotante que pasó de 94 millones de pesos en 1913 a 875 millones de pesos en 1923 (Rock 2001: 227-228).

25 Entre los legisladores radicales sobresalían los senadores Leopoldo Melo y Martín Torino (ambos serían futuros líderes del "antipersonalismo") y los diputados T. Le Breton (futuro ministro de Marcelo T. de Alvear), E. Mihura, entre otros. Rogelio Araya, presidente del Comité Nacional de la UCR, también votó por la ruptura de las relaciones y la entrada directa a la guerra.

Fuera del contexto de las elecciones, la política de Yrigoyen hacia los obreros estuvo lejos de alcanzar la tan celebrada concepción ética de la vida política. Prevalecieron los prejuicios anti-obreros y anti-inmigrantes disimulados bajo una falsa concepción paternalista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Como parte de esta estrategia de enmascaramiento de la política laboral, Yrigoyen impulsó una serie de iniciativas en el Congreso nacional que, la mayor de las veces, no lograron siquiera su sanción legislativa. Tal fue el caso de las leyes del salario mínimo, el abaratamiento de los artículos de primera necesidad, el pago en moneda nacional, el descanso dominical, el contrato colectivo de trabajo, la conciliación y arbitraje, la prohibición de embargos de sueldos y salarios, el código del trabajo, etc. [26].

A partir de 1918, año que marcó el fin de la Primera Guerra Mundial y un aumento de las exportaciones de los productos primarios (principalmente de carne), la política laboral de Yrigoyen no pudo seguir conteniendo el creciente conflicto social derivado de la inflación y del encarecimiento de las condiciones de vida de la población urbana. Como consecuencia, llegó el fin de la política paternalista de Yrigoyen y se dio inicio a un nuevo capitulo de represión social. El acontecimiento clave que precipitó este giro represivo fue una huelga en los talleres metalúrgicos Vasena en la provincia de Buenos Aires en enero de 1919. El gobierno respondió con el envío de tropas militares, desencadenando una serie de incidentes violentos, recordados como la "semana trágica", que dejaron un lamentable saldo de muertos, heridos y detenidos obreros e inmigrantes (muchos de éstos fueron expulsados del país posteriormente).

La renta petrolera

Cuando Yrigoyen asumió el poder en 1916 en su discurso inaugural aseguró que no venía a perseguir ni castigar, sino a "reparar"[27]. Bajo esta consigna, y según los intelectuales de la época, el radicalismo se proponía reivindicar el federalismo argentino partiendo de la premisa de que: "las autonomías provinciales son de los pueblos y para los pueblos, y no para los gobiernos"[28].

26 Existieron 18 iniciativas legislativas en materia de previsión social y trabajo que no fueron aprobadas en el Congreso durante la primera presidencia de Yrigoyen (cf. Etcheropareborda 1951).
27 Citado en del Mazo (1951: 143).
28 Citado en del Mazo (1951: 146).

Esta misión reparadora de los radicales, de acuerdo a Halperin Donghi (2007), debía traducirse en una dinámica parlamentaria caracterizada por el debate libre y racional. Sin embargo, esto no fue posible dado que el yrigoyenismo careció de la mayoría partidista en ambas cámaras del Congreso nacional (Diputados y Senadores)[29] frente a los "liberales reformistas" (Zimmermann 1995) (poner aquí cita 27) . En vista de esta situación, lejos de recurrir a acuerdos con la oposición parlamentaria en el marco de un programa legislativo más o menos consensuado, Yrigoyen optó por el mecanismo de la intervención federal –una prerrogativa consagrada en la Constitución nacional de 1853 sólo para situaciones excepcionales de alteración del orden nacional. Esta forma de actuar del presidente se regía tanto por una lógica de control del conflicto intrapartidario, como por una de confrontación política. Conforme a la primera lógica Yrigoyen, se proponía desplazar los últimos bastiones de las "oligarquías provinciales" sobrevivientes, de los cuales provenían muchos de los notables que eran elegidos al Senado y desde allí repercutían en las decisiones del Congreso nacional[30]. La segunda logica de acción estaba dirigida a controlar las posibles rebeldías y planteamientos de los caudillos provinciales radicales que estaban cada vez más excluidos de los beneficios del clientelismo oficial y terminaban aliándose a los conservadores locales.

Frente a este panorama político-legislativo, Yrigoyen necesitaba cambiar urgentemente la composición de la cámara alta, el último reducto de conservadores y antipersonalistas. De este cambio dependería, entre otras prioridades políticas, la aprobación de una serie de leyes de nacionalización del petróleo, cuya explotación estaba casi exclusivamente en manos de capitales norteamericanos (Kaplan 1972)[31]. Su aprobación representa-

29 Véase apéndice al final del artículo.

30 Durante la primera presidencia de Yrigoyen (1916-1922) se decretaron 19 intervenciones federales (Quiso decir "intervención" y no "interviniero". ¿A qué se refiere con intervenir?). La intervención federal es un recurso excepcional del gobierno nacional que le permite suspender y/o destituir a uno o más gobernadores de las provincias a fin de "garantir la forma republicana de gobierno", según el artículo 6 de la Constitución Nacional de 1853. Las intervenciones federales deben ser aprobadas por el Congreso Nacional, salvo cuando este último está en receso de verano, durante el cual no sesiona. En este último caso, las decreta el Presidente de la Nación, procediendo inmediatamente a la convocatoria a sesiones especiales en el Congreso Nacional. Justamente, durante la Presidencia de Yrigoyen, la mayor parte de las intervenciones fueron decretadas sin que se convoque inmediatamente al Congreso Nacional. Por otra parte, no es un dato menor que durante esa presidencia se llevaron a cabo prácticamente la mitad de las intervenciones federales del período 1880-1940 (Mustapic 1984: 99).

31 La necesidad de aprobar dichas leyes respondía a una serie de cuestiones económicas: el déficit energético que permitiría cubrir el insípido desarrollo de la economía nacional, el atraso en materia de exploración y explotación en relación a otras economías industrializadas; la ausencia de legislación orgánica y de un aparato administrativo; y, por último, la dependencia en el capital extranjero.

ba, para el radicalismo yrigoyenista, no sólo la primera medida real de desarrollo económico nacional, sino que además le permitiría contar con nuevos recursos fiscales para atender el creciente gasto público sin tener que gravar el consumo o aumentar los impuestos. De haber sido así, habría entrando en conflicto con los sectores económicos que se beneficiaban del sistema agroexportador. En síntesis, con la sanción de estas leyes se escondía la disputa entre la nación y las provincias por la apropiación de los beneficios de las riquezas del suelo nacional, las cuales podían enriquecer sea a las oligarquías provinciales, sea a las clases medias urbanas que votaban por el yrigoyensimo (Rock 2001: 248).

Como no podía ser de otra manera, Yrigoyen se inclinaba hacia estos últimos sectores, para lo que recurrió a la estrategia política de las intervenciones federales para modificar la composición del Senado ante la certeza que en esa cámara no se aprobaría la ley, una empresa que, de todas maneras, fracasó con el golpe de estado del 6 de septiembre de 1930.

La ausencia de pluralismo

Como se vio en los primeros párrafos del presente artículo, la república posible alberdiana fue inseparable del PAN, la máquina política por excelencia que instauró un sistema de control cerrado de sucesión política que funcionó eficientemente por más de tres décadas. La irrupción del radicalismo como partido de gobierno en 1916 parecía, en principio, anticipar el tránsito hacia la república verdadera con la ampliación de la ciudadanía política. Sin embargo, esta situación estuvo lejos de garantizar la plena participación dado que, como se explicó, la población argentina seguía estando conformada mayoritariamente por inmigrantes que no ejercían el derecho al voto. Más allá del debate sobre el impacto político y electoral de la inmigración a partir de 1916 –que aún es materia de investigación, lo que se debe destacar es que dicho proceso de ampliación del voto no estuvo correspondido necesariamente con un mayor pluralismo en Argentina.

El pluralismo puede ser entendido de muchas maneras, pero en este texto no se ahondará en la materia. Basta señalar que, retomando algunas nociones de la literatura sobre los partidos políticos, en los regímenes democráticos occidentales el pluralismo político constituyó uno de los factores más relevantes dado que, en determinadas coyunturas históricas, facilitó el surgimiento y la consolidación de los sistemas pluripartidistas [32]. Ahora bien, de acuerdo a la literatura especializada, en Argentina y en

32 Sobre esta cuestión véase Lipset y Rokkan (1967) y Sartori (1980).

gran parte de los países latinoamericanos el pluralismo político no estuvo necesariamente conectado con la emergencia de sistemas de partidos competitivos. Esto explica, en cierta manera, que en Argentina los radicales y, más tarde los peronistas, se vieran a sí mismos primero como movimientos antes que como partidos, lo que los llevó actuar históricamente "*negando la idea misma del sistema, al no reconocerse a sí mismos como partes de un todo, sino entendiendo su posición como la única legítima*" (Abal Medina y Suárez Cao: 165)[33].

Esto último tuvo consecuencias tanto en lo que atañe a la morfología y al funcionamiento del sistema partidario argentino[34], como al comportamiento de las élites políticas. Respecto a esta última, Yrigoyen, aun cuando gozaba de una legitimidad electoral que sus adversarios conservadores nunca tuvieron, no pudo –o no quiso– romper con la cultura política de la república restrictiva por lo que el Congreso nacional se convirtió en el cementerio de sus iniciativas gubernamentales. Por lo tanto, es comprensible que en alguna oportunidad aquél se lamentara de que si bien a partir de 1916 se había logrado reestablecer el orden constitucional y democrático, "*faltaban fijar las bases primordiales de su constitución social*"[35].

Consideraciones finales

El radicalismo no fue un partido político surgido "desde abajo" que se proponía llevar a cabo una revolución democrática y social siguiendo el ejemplo de la democracia social europea[36]. Fue más bien un despren-

33 No es de sorprender que, en base a esta percepción movimentista, Leandro Alem definiera uno de los principales momentos fundacionales del radicalismo como una "concepción ética de la vida política", una "forma institucional de la vida autónoma argentina de la libertad ciudadana y de la soberanía de la nación". Para Yrigoyen el radicalismo adquiere un status de "una religión civil de la Nación, una fraternidad de profesos, un planteamiento anterior y superior a toda simplicidad" (en referencia a los programas y las plataformas electorales) [del Mazo 1951: 7, 16].

34 Véase Cavarozzi y Casullo (2002), Adrogué (1997), De Riz (1986), Di Tella (1998), Grossi y Gritti (1989).

35 Citado en del Mazo (1951: 216).

36 En Argentina el socialismo nació formalmente en 1895 bajo la denominación de "Partido Socialista Obrero", fundado por Juan B. Justo. De acuerdo a éste último, el partido debía consagrar la línea reformista del socialismo europeo basado en el reconocimiento de la política parlamentaria y el impulso del cooperativismo; principios que Justo había absorbido del Partido Socialista belga con el cual mantuvo contacto en su viaje a Europa en 1895. El Partido Socialista Obrero argentino, sin embargo, estuvo lejos de ser un movimiento de masas como el de los países del norte de Europa y tampoco se convirtió en una intelectualidad revolucionaria nacional; en Argentina ese terreno fue ganado por el peronismo a partir de los años 40. Por el contrario, el socialismo argentino se nutrió de ciertos los sectores intelectuales y artísticos, sobre todo de la ciudad de Buenos Aires, de modo que casi todos sus dirigentes tenían una banca parlamentaria nacional.

dimiento del régimen conservador iniciado por la acción de un grupo de dirigentes políticos que ya no encontraban su lugar en un régimen donde las principales magistraturas circulaban en manos de una pequeña élite gobernante conservadora.

La política de abstención e intransigencia sostenida por el yrigoyenismo hasta la reforma electoral de Sáenz Peña, más allá de las implicancias morales y éticas que suelen atribuirle algunos autores (en particular Del Mazo), restringió sus opciones políticas a las proclamas, a la propaganda política y, en última instancia, a la acción armada[37]. En otras palabras, la política de abstención e intransigencia determinó que el radicalismo sufriera toda clase de divisiones y defecciones, especialmente en los contextos de las elecciones presidenciales, en las cuales la rama más electoralista y oportunista del partido terminaba resignando sus ideales revolucionarios para sumarse al sistema del clientelismo gubernamental.

De acuerdo a lo anterior, se puede hablar de dos lógicas en el radicalismo de los años veinte (Persello 2004): una que tiene que ver con el partido en la oposición, y otra en relación al poder. La primera permitió que los diversos sectores políticos nacionales, provinciales y locales, con intereses y orígenes sociales diversos, se aglutinaran en torno al liderazgo de Yrigoyen y la "causa" contra el régimen. Ésta es, en todo caso, la imagen de un partido cohesionado y disciplinado que nada tenía que envidiarle a los partidos de masa de Europa Occidental. Otra es la lógica del radicalismo en el poder, en la cual, rivalizaban dos concepciones: la que defendían la obra de Yrigoyen, y los que defendían la autonomía del partido amparándose en el carácter impersonal y estatutario de la organización. Esta última solía acusar a la primera de manipulación electoral, fraude y de remplazos masivos de empleados públicos por "agentes de comité".

La parálisis del gobierno radical no se debió a sus desencuentros con las facciones partidarias en el Congreso nacional, como enfatiza la historia convencional del radicalismo, sino a ciertas prácticas inseparables del clientelismo que nunca lograron cortar con el legado conservador y no resistieron el derrumbe del sistema agroexportador con la crisis de 1930 que interrumpió drásticamente una de las coyunturas más prósperas de Argentina.

37 Esto se refiere al caso del fallido golpe de estado organizado por Yrigoyen en 1905 en el que participaron oficiales jóvenes del Ejército y estudiantes.

Apéndice

Composición de la Cámara de Diputados en Argentina por partido, 1914-1930

Partidos	1914	1916	1918	1920	1922	1924	1926	1928	1929	1930
Unión Cívica Radical (UCR)	28	44	56	84	91	72	60	92	92	98
Socialista	9	9	6	10	10	18	19	4	4	1
Conservador	25	28	19	14	14	14	15	14	14	12
Unión Cívica	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión Nacional	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oficial	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Constitucional	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coalición Lib. Auton.	7	3	3	3	3	5	5	5	5	2
Liga del Sur	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Autonomista Nacional	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liberal	2	3	3	4	3	4	7	6	6	4
Popular	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Demócrata	1	1	-	-	-	-	5	6	5	7
Provincial	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión Prov.	2	4	4	3	3	3	2	2	2	1
Concent. Cívica	1	1	-	1	-	-	1	1	1	-
Coalición	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión Demócrata	3	2	1	-	-	-	-	-	-	-
Concentración Conservadora	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Independiente	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Demócrata Progresista	-	8	14	19	14	14	9	-	-	3
Oficialista	-	-	2		-	-	-	-	-	-
Radical disidente		4	8	3	-	-	-	-	-	-
Concentración Popular	-	-	1	1	2	3	1	-	-	-
Radical azul	-	-	-	4	3	-	-	-	-	-
Radical Oficialista	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Radical Blanco	-	-	-	33	2	-	-	-	-	-
Radical situacionalista	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Radical Negro	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-
Radical Intransigente	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-
Radical bloquista	-	-	-	-	2	2	2	2	2	-
UCR Leninista	-	-	-	-	-	4	2	1	1	1
Unión Comp. y Produc.	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
UCR Antipersonalista	-	-	-	-	-	3	7	5	5	3
UCR Unificada	-	-	-	-	-	7	16	11	11	4
Dem. Nac.	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
Socialista Independiente	-	-	-	-	-	-	-	6	6	15
Frente Unico	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Total efectivo	117	116	115	152	150	153	151	156	155	154
No incorp.	2	1	4	3	1	-	6	-	-	-
Vacantes	1	3	1	3	7	5	1	2	3	4
Total General	120	120	120	158	158	158	158	158	158	158

Fuente: Adaptado de Molinelli, Palanza y Sin 1999: 256-257.

ISSN: 1870-3569

Composición de la Cámara de Senadores en Argentina por partido y por bloque, 1916-1930

Partidos	1916	1918	1922	1924	1926	1929/30
Conservadores	24	23	6/8	8	9/8	8
UCR	2	3	10/13	8	7	10
Socialistas	1	1	-	2	2	1
UCR (Santa Fe)	1	1	1	1	1	-
UCR (Tucumán)	-		1	1	1	1
UCR bloquista	-			1	1/0	-
UCR Antipersonalista	-			6	7	6
Total miembros	28	28	18/23	27	28/26	26
Vacantes	2	2	12/7	3	2/4	4
Total General	30	30	30	30	30	30

Nota. Años legislativos y no calendarios. Los "conservadores" incluyen varios partidos diferentes. En los años 1922 y 1926 figuran dos números separados por una diagonal que indican los cambios producidos dentro del año.
Fuente: Adaptado de Molinelli, Palanza y Sin 1999: 239.

Referencias

1. Abal Medina, J.M. (h.) & Cavarozzi, M. [Com.] (2002): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
2. Abal Medina (h.), J. M. y Suárez Cao, J. (2002). "La Competencia Partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el Régimen Político" en Abal Medina, J.M. (h.) & Cavarozzi, M. [Com.]: *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
3. Adrogué, G. (1997). "El Sistema Partidario Argentino" en Acuña, C. [ed.] *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
4. Alberdi, J. B. (1974). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra (primera edición en 1852).
5. Alonso, P. (2003). "La Política y sus laberintos: el Partido Autonomista Nacional entre 1880 y 1886" en Sabato, H. y Letteri, A. (comp.). *La Vida política en la Argentina del siglo XIX*. Armas, votos y voces. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
6. Botana, N. (1998): *El Orden Conservador. La Política Argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamérica (Primera edición 1977).
7. Cavarozzi, M. y Casullo, E. (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?", en Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (h.) [comp.] 2002: *El Asedio a la Política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

8. Cotta, M.; della Porta, D.; Morlino, L. (2001): *Scienza Politica*. Bologna: Mulino
9. De Riz, L. (1986): "Política y Partidos. Ejercicio de Análisis Comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en *Desarrollo Económico*, V. 25, N. 100, pp. 659-682.
10. Del Mazo, G. (1951). *El Radicalismo. Ensayo sobre su historia y doctrina*. Buenos Aires: Editorial Rigal.
11. Devoto, F. (2003). *Historia de la Emigración en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
12. Di Tella, T. (1998). *Los Partidos Políticos. Teoría y Análisis comparativo*. Buenos Aires: A-Z editorial.
13. Di Tella, T.; Germani G.; Graciarena, J. y colaboradores (1965). *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires, EUDEBA.
14. Duverger, M. (1987). *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica (Primera edición en francés 1951).
15. Etcheropareborda R. (1951). *Yrigoyen y el Congreso*. Buenos Aires: Raigal [Separata de la Obra "Pueblo y Gobierno (tomo II)"].
16. Fernández, J. L. (1965). "Yrigoyenismo: Una tradición popular en la historia argentina", en Romero, L.A et al. 1965. *El Radicalismo*. Buenos Aires: Carlos Pérez Editor.
17. Gallo E. (h.) y Sigal, S. (1965). "La Formación de los partidos políticos contemporáneos: la UCR (1890-1916)", en Di Tella, T.; Germani G.; Graciarena, J. y colaboradores. *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires: EUDEBA.
18. Germani, G. (1962). *Política y Sociedad en una Época de Transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
19. Grossi, M. y Gritti, R. (1989). "Los partidos frente a una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina", en *Crítica y Utopía* n. 18, FUCADE, Buenos Aires.
20. Halperin Donghi, T. (2007). *Vida y muerte de la República Verdadera, 1910-1930. Buenos Aires*, Emecé Editores (3º edición).
21. Horowitz, J. (1999). "Bosses and Clients: Municipal Employment in the Buenos Aires of the Radicals, 1916-30", en *Journal of Latin America Studies*, 31 (3), October pp.617-644.
22. Kaplan, M. (1972). "Política del petróleo en la primera presidencia del Hipólito Yrigoyen (1916-1922)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, Nº 45, abril-junio.
23. Katz, R. S. (1993). "The Evolution of Party Organization in Europe: The Three Faces of Party Organization", en *The American Review of Politics*. Vol. 14, Winter: 593-617.
24. Lipset, S.M. y Rokkan, S (1967). "Cleavage Structures, Party System and Voter Alignments", en Lipset, S.M. y Rokkan, S (ed.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
25. Levitsky, S. (2003) *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
26. Molinelli, N. G.; Palanza, V. & Sin, G. (1999). *Congreso, Presidente y Justicia en Argentina. Materiales para su Estudio*. Buenos Aires: Temas Grupos Editorial, CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad.

 ISSN: 1870-3569

27. Mustapic, A. M. (1984). Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922, en "*Desarrollo Económico*", Vol. 24, Nº 93 abril-junio.
28. Panebianco, A. (1982). *Modelli di Partito. Organizzazione e Potere nei Partiti Politici.* Bologna: Mulino.
29. Persello, A. V. (2004). *El Partido Radical. Gobierno y oposición, 1916-1943.* Argentina: Siglo Veintidós editores.
30. Puiggrós, R. (1986). *Historia de los Partidos Políticos Argentinos*. Buenos Aires: Biblioteca Argentina de Historia y Política, Hyspamerica, Tomo I.
31. Rock, D. (1972). "Machine Politics in Buenos Aires and the Argentine Radical Party", en *Journal of the Latin American Studies*, Vol 4, (II), noviembre.
32. Rock, D. (2001). *El Radicalismo Argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu (Primera edición en inglés 1975).
33. Rock, D. (2006). *La Construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916*. Buenos Aires: Prometeo libros (Primera edición en inglés 2002).
34. Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial S.A. (primera edición en inglés 1976).
35. Smith, P. (1967). "Los Radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos, 1916-1930", en *Desarrollo Económico*, Vol. 7, Nº 25 abril-junio.
36. Smith, P. (1968): *Carne y Política en la Argentina*. Buenos Aires. Paidós.
37. Wilmart, R. (1915). "El partido radical. Su ubicación", en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Buenos Aires, Año V, n. 58.
38. Zimmermann, E. A. (1995). *Los Liberales Reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés.

Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones.

Leandro Enrique Sánchez*

Simonoff, A. (2012) *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones*, Rosario, Prohistoria Ediciones.

En general, se asume que una disciplina académica pasa el umbral de la madurez cuando se convierte en auto-reflexiva con respecto a sus presupuestos más profundos, los desarrollos teóricos y consecuencias prácticas. Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones, de Alejandro Simonoff demuestra este punto hábilmente. El objetivo principal de Simonoff es proporcionar una explicación histórica comprehensiva que en su discurrir cronológico recorre dos vías: la de la construcción y desarrollo del subcampo disciplinar del estudio de la política exterior argentina e, interactuando con ésta, la edificación de "un discurso sobre el pasado y el presente de las relaciones internacionales argentinas" (p.15). Bajo el concepto de Duroselle de que ninguna teoría es posible si ella no se sitúa en la perspectiva dinámica, es decir en el movimiento, el autor presenta una interpretación sobre la relación entre teoría y campo disciplinar, como dos elementos indisociables para comprender cómo opera el tiempo sobre ellos. Desde una perspectiva teórica más amplia, Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinarios de la política exterior y sus interpretaciones, representa la contribución más reciente al debate, posterior a la Guerra Fría, sobre el estudio de la política exterior argentina con respecto al papel de la teoría (es decir, el papel de los presupuestos y compromisos ontológicos y epistemológicos) en la información y la formación de las construcciones analíticas de la política exterior.

Teniendo en cuenta que las diferencias epistemológicas que estructuran el debate teórico en el estudio de la política exterior argentina son dependientes de posiciones ontológicas anteriores, es imprescindible examinar las ontologías sociales que están incrustadas dentro de las teorías dominantes del campo, junto con las consecuencias epistemológicas y me-

* Becario doctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP-CONICET.

 ISSN: 1870-3569

todológicas relacionadas con ellas. El instrumento del que se vale el autor en este libro para no perder de vista la dimensión ontológica en favor de la epistemológica es doble. Utiliza dos modelos explicativos provenientes de la historia de la ciencia, el kuhniano a partir del concepto de paradigma, y el bourdieano con su teoría de los campos (pp. 19-20).

La obra está compuesta por cinco capítulos. Los primeros dos presentan la explicitación y explicación de los supuestos teóricos que componen el marco con el cual el autor realiza un abordaje histórico de la doble constitución histórica del campo disciplinar y del campo político histórico. En los tres capítulos siguientes interpela a la historia a partir del marco teórico planteado con el objeto de clarificar esa doble inscripción.

En el primero, Simonoff se centra y explora la construcción de la política exterior argentina como campo disciplinario. Al interior del mismo, el autor describe las instancias "pre paradigmáticas" que darán lugar a los dos momentos "paradigmáticos" en la disciplina. El primero, ubicado entre las décadas del sesenta y del setenta en torno a la figura de Puig, es denominado autonomista o latinoamericanista y está claramente inscripto en el realismo, pero bajo "condiciones de hibridación" (Tickner, 2002: 21) que lo convertían en un esquema propio de interpretación que implicaba percepciones diferentes, pero convergentes, de la teoría de la dependencia y del realismo clásico. El segundo, ubicado en torno a la figura de Escudé a principios de los noventa, implicó el desplazamiento de la autonomía a favor de la inserción a partir de una lectura neorrealista y neoliberal que construyó un realismo periférico (distinto del de las naciones centrales) donde la autonomía se define en términos de costos.

El segundo capítulo recorre la variedad de estructuras explicativas y múltiples interpretaciones sobre el pasado de un campo disciplinar que "busca la construcción de un saber, y, al mismo tiempo, la construcción de un instrumento para la vinculación del Estado con otros actores internacionales" (Simonoff, 2012: 56). Este recorrido es abordado por el autor sin olvidar que la interpretación del pasado por parte de una sociedad y el sentido y valor que ésta le da implica un determinado "esquema de devenir", como sostiene Lefort (1988:35), además de que toda reconstrucción histórica parte de una adaptación en forma selectiva.

El tercer capítulo representa el primer acercamiento práctico al tiempo en las ideas, al momento histórico en que tuvieron lugar las ideas. Se describen las consideraciones que, denominadas por el autor como "instancias paradigmáticas", se presentaron en torno a la formación, auge y caída del modelo clásico de inserción. Éstas son, por un lado, la formación y

afianzamiento del modelo de dependencia nacional (1810-1914) y los injertos revisionistas a la dependencia nacional (1914-1945) para la concepción autonomista. Por el otro, la Argentina embrionaria (106-1881), consolidada (1881-1942) y subordinada (1942-1989) para el realismo periférico de Escudé.

El cuarto capítulo reproduce el mismo mecanismo explicativo en torno a las "nuevas políticas exteriores (1946-1983)" (Simonoff, 2012: 85). En un contexto marcado por la proliferación de diversos modelos de inserción internacional que no lograron legitimarse ni sustentarse en el tiempo, las perspectivas paradigmáticas entraron en pugna en torno a la evaluación positiva o negativa de la autonomía, producto de la redefinición ensayada por Escudé que la entendía como una forma de consumo o inversión.

El capítulo quinto aborda la política exterior argentina posterior a 1983, es decir, desde el retorno a la democracia pos proceso de facto. El núcleo de esta sección está constituido por los puntos de contacto entre el realismo periférico y las relaciones carnales; entre la teoría escudeana y la política exterior de los años noventa. En forma circundante a dicho núcleo, el autor señala cuatro influencias teóricas con divergencias propias y espacios de convergencias utilizadas para explicar la política exterior argentina reciente.

La principal contribución de la obra de Simonoff es la referida a las teorías de política exterior y la acción en el ámbito de las relaciones internacionales, así como la discusión de los problemas epistemológicos y metodológicos que plantea la interacción entre ambas dimensiones de análisis. Sobre la base de las premisas que forman las ideas que sostiene el autor, se puede concluir que el examen teórico de la relación temporal de las ideas-tiempo de los hechos en el análisis de la política exterior argentina requiere de una metodología que reúna al mismo tiempo una "comprensión estructural" –esto es, el examen de las condiciones de posibilidad para que se produzcan esas ideas– y una " explicación histórica" –es decir, una narración que conecte los eventos y procesos en el tiempo. Por ende, las teorías entran en conflicto únicamente en el ámbito de la ontología y, por tanto, el estudio de la política exterior debe ser mucho más flexible en torno a cuestiones epistemológicas y metodológicas y centrarse con mayor rigor en las cuestiones ontológicas que definen los paradigmas.

En general, el trabajo de Simonoff es claramente ambicioso, bien estructurado y argumentado de manera convincente. Sin embargo, la obra presenta algunas limitaciones a considerar. Los lectores pueden experimentar cierta sensación de déjà vu en la revisión de la tesis del libro. Ciertamente,

Simonoff defiende de la posición de que la historia en dos tiempos debe ser tomada en serio en el estudio de la política exterior, pero no ahonda en cuál es su contribución en pos de un avance significativo para la teoría social en general o de las relaciones internacionales en particular.

Las conclusiones epistemológicas elaboradas por Simonoff no son particularmente novedosas. El autor está probablemente en lo cierto cuando sostiene que la aplicación de las ideas de Kuhn sirve tanto para interpretar la historia de la disciplina, como para establecer un cuadro más coherente de la misma. Sin embargo, la traslación de las ideas de Kuhn no produce resultados satisfactorios debido a la falta de un criterio rector en torno a cuántos paradigmas cabían detectar en la disciplina. Dos razones explican ésto. Una está relacionada con el concepto de paradigma y la otra señala la ausencia de un criterio homogéneo para establecer la presencia de enfoques paradigmáticos. Lo primero se refiere a la ambigüedad del concepto de paradigma. Ante este hecho, Simonoff no trata de sentar las bases de lo que es un paradigma (principios metafísicos, leyes generales y método de análisis), y por ende no se centra en un determinado aspecto. La ausencia de un criterio homogéneo que establezca la presencia de enfoques paradigmáticos se sustituye por una aproximación a las premisas que se deben tomar en cuanta en el análisis paradigmático: la visión del mundo que se obtiene de cada enfoque básico, los actores esenciales y/o las unidades de análisis; y el objeto de estudio de la política exterior.

Ello deja en el debe ciertas inquietudes no menos importantes referidas a: el por qué ocurre el cuestionamiento a los "paradigmas hegemónicos", si ésto se debía a las críticas que miembros de la comunidad académica dirigían a la capacidad del paradigma para explicar las pautas de comportamiento observable en el sistema internacional o si las diferencias eran de otra índole; el por qué de la resistencia a una revolución científica por parte de los paradigmas hegemónicos, si se debió a la estrategia fue recurrir a hipótesis o modificaciones ad hoc para restablecer la credibilidad del mismo o no; y, finalmente, si en la actualidad la forma predominante de entender la disciplina se distanció de los conceptos de crisis y revoluciones científica; y si la imagen de una ciencia caracterizada por la diversidad paradigmática, no como algo provisional sino como algo permanente, pasó a convertirse en el estado normal de cosas.

Por otra parte, el autor entiende que el campo disciplinario se define por la lucha (hacia dentro) por el monopolio y no tanto por la lucha (hacia fuera) por la autonomía. Sobre ese punto de partida, Simonoff, más que hacer taxonomías de debates teóricos o genealogías, trató de revaluar el debate teórico a partir de movidas estratégicas que no siempre tienen

que ver con cuestiones científicas basadas en la noción de 'campo'[1] de Bourdieu. En ese sentido, no queda claro cuál es el capital específico, en el campo en cuestión, que se trata de acumular: la distribución de capital, las estrategias de conservación o estrategias de subversión . A su vez, cuál es el criterio de legitimidad por imponer y cómo se lograría la instalación de cierto consenso sobre los objetos de disenso.

En definitiva, el aspecto más relevante y la contribución analítica del autor es subrayar la doble inscripción temporal en la cual lo que hacen y dicen quienes producen conocimiento sobre la política exterior argentina, está directamente vinculado con el lugar que ocupan en la estructura de relaciones objetivas que tiene lugar dentro del campo; y que la definición de la política exterior, al margen de la construcción teórico metodológica, no escapa a esta estructura.

1 El campo científico como sistema de las relaciones objetivas entre las posiciones adquiridas (en las luchas anteriores) es el lugar (es decir, el espacio de juego) de una lucha de concurrencia, que tiene por apuesta específica el monopolio de la autoridad científica, inseparablemente definida como capacidad técnica y como poder social, o, si se prefiere, el monopolio de la competencia científica, entendida en el sentido de la capacidad de hablar y de actuar legítimamente (es decir, de manera autorizada y con autoridad) en materia de ciencia, que está socialmente reconocida a un agente determinado. (Bourdieu 2000a: 76)

 ISSN: 1870-3569

Referencias

1. Bourdieu, P. (1976) "El campo científico", en *REDES* Nro. 2, vol. 1, Buenos Aires, 1994.
2. ---------- (2000a). *Intelectuales y poder*. Buenos Aires, Eudeba.
3. ---------- (2000b). *Los usos sociales de la ciencia.* Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
4. Duroselle, J. (1991) *Todo imperio perecerá*, México, Fondo de Cultura Económica.
5. Kuhn, T. (1990) *La estructura de las revoluciones científicas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
6. Lefort, C. (1988) *Las formas de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica.
7. Tickner, A. (2002) *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*, Bogotá, Alfaomega-Unidades.

Laura Valencia Escamilla. Es Doctora en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente es profesora-investigadora Titular C en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Además de ser autora de varios artículos ha publicado los libros "La disciplina parlamentaria en México" (2005) y "La Representación Parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política" (2007)

Helena María Varela Guinot. Es Doctora en Ciencia Política, Sociología y Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid. Es profesora-investigadora en la Universidad Iberoamericana, ha coordinado la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y actualmente es la Directora del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de dicha universidad.

Aleksandro Palomo Garrido. Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es profesor-investigador titular de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Escribió el libro "La crisis de los valores en la Globalización" (2008) además de varios artículos.

Mariela Cuadro. Es Magíster en Relaciones Internacionales y doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente es coordinadora e investigadora del Departamento de Medio Oriente en el Instituto de Relaciones Internacionales de la misma universidad. Asimismo, es investigadora en el Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI).

Federico Saettone. Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia. Actualmente es investigador en el Centro Argentino de Etnología Americana del CONICET. Asimismo, es profesor de grado y de posgrado. Ha escrito varios artículos sobre el parlamento y partidos políticos de Argentina, además de ser colaborador regular de la revista Metapolítica.

Leandro Sánchez. Es Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata, Magister en Metodología de la Investigación Social por la Universidad de Boloña-Universidad Nacional Tres de Febrero y becario doctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.