
REVISTA URUGUAYA DE
Ciencia Política

VOLUMEN 23, N° 1, 2014



Instituto de Ciencia Política



Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

REVISTA URUGUAYA DE
Ciencia Política

DIRECTOR
Nicolás Bentancur

EDITORES
Daniel Buquet, María Ester Mancebo, Federico Traversa

ASISTENTE DE EDICIÓN
Florencia Antía

COMITÉ EDITORIAL
Daniel Chasqueti, Javier Gallardo, Adolfo Garcé, María Ester Mancebo,
Carmen Midaglia y Juan Andrés Moraes.
(Todos pertenecientes al Instituto de Ciencia Política de la Facultad de
Ciencias Sociales de la Universidad de la República)

CONSEJO CONSULTIVO
David Altman (Pontificia Universidad Católica de Chile), Manuel Alcántara
(Universidad de Salamanca), Javier Bonilla (Universidad ORT-Uruguay),
Hugo Borsani (Universidad Estadual del Norte Fluminense), Oscar Bottinelli
(Universidad de la República), Gerardo Caetano (Universidad de la
República), Marcelo Cavarozzi (Universidad de San Martín), Miguel
De Luca (Universidad de Buenos Aires), Argelina Figueiredo (Insitituto
Universitario de Pesquisas, Río de Janeiro), Fernando Filgueira (Universidad
de la República), Luis Eduardo González (Universidad Católica de Uruguay
y Universidad de la República), Mark P. Jones (Race University), Jorge
Landinelli (Universidad de la República), Jorge Lanzaro, Andrés Malamud
(Universidad de Lisboa), José Ramón Montero (Universidad Complutense,
Madrid), Scott Morgenstern (University of Pittsburgh), Leonardo Morlino
(Universidad de Florencia), Constanza Moreira (Universidad de la
República), Francisco Panizza (London School of Economics), Romeo
Pérez (Instituto CLAEH y Universidad de la República), Antonio Pérez
García (Universidad de la República), José Pedro Rilla (Universidad de la
República), Fabiano Santos (Insitituto Universitario de Pesquisas, Río de
Janeiro), Germán Rama (CEPAL), Helgio Trindade (Universidad Federal de
Río Grande do Sul), Carlos Zubillaga (Universidad de la República).

Publicación del Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

La publicación de este número monográfico fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Uruguay.

Los artículos firmados son responsabilidad de sus autores y no comparten necesariamente la opinión de la revista. Se permite la reproducción parcial o total de los artículos aquí publicados a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción de la RUCP.

La Revista Uruguaya de Ciencia Política es publicada anualmente en dos números, uno misceláneo y otro temático, y sus contenidos son incluidos sistemáticamente y en forma indexada en las siguientes bases bibliográficas:

ProQuest

SCIELO. Social Science English Edition.

SCIELO. Uruguay.

LATINDEX (Catálogo). Sistema Regional de Información en Línea.

EBSCO / Fuente Académica.

DIALNET. Fundación Dialnet. Universidad de La Rioja.

REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

Toda correspondencia referida a RUCP deberá ser dirigida a:

Editores de la RUCP

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Constituyente 1502 piso 6

CP. 11200, Montevideo – Uruguay

Teléfono: (598) 2410-6411

Fax: (598) 2410-6412

E-mail: rucp@cienciassociales.edu.uy

Web de la RUCP: <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=1361&CatId=97&SubCatId=153>

Scielo English Edition: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=0797-9789&script=sci_serial

Scielo Uruguay: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_serial&pid=1688-499X&lng=es&nrm=iso

© INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

ISSN 0797 9789

ISSN 1688-499X (en línea)

Queda hecho el depósito que ordena la ley

Impreso en Uruguay - 2014

SUMARIO

11

¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel
FACUNDO CRUZ

41

La contribución de Uruguay para operaciones de paz de Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su récord
JULIÁN GONZÁLEZ GUYER

73

Los centros de investigación privados (think tank) y la oposición en el régimen autoritario chileno
CARLOS HUNEEUS, RODRIGO CUEVAS Y FRANCISCO HERNÁNDEZ

101

La política comparada en Argentina, Brasil, Colombia y México
JUAN BAUTISTA LUCCA

119

Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública
LORENA REPETTO

143

Transformaciones en la gobernanza de un Estado Social centenario: estructura y funcionamiento del sistema nacional integrado de salud de Uruguay
MARCELO SETARO MONTES DE OCA

167

Comentarios y reseñas críticas



Ernesto Laclau (1935-2014)

Ernesto Laclau que nació en Argentina en 1935, estudió en Argentina, Francia e Inglaterra, trabajó en Inglaterra la mayor parte de su vida adulta y murió repentinamente el pasado mes de abril en Sevilla, España, fue uno de los más originales y brillantes teóricos políticos de las sociedades contemporáneas. En un mundo en que las ciencias sociales están cada vez más dominadas por métodos formales de análisis cuantitativos de las instituciones políticas, Laclau dedicó la mayor parte de su obra al estudio del discurso político y su impacto en la construcción de hegemonía.

La primera obra que lo hizo destacar fue una colección de ensayos publicados a fines de los años 70 bajo el título de *Política e Ideología en la Teoría Marxista. Capitalismo, Fascismo y Populismo*. Como el título lo indica, Laclau estaba fuertemente influenciado por la teoría marxista, especialmente su variante estructuralista ligada a la escuela francesa de Louis Althusser y Nikos Poulantzas. Se destaca en esa colección de ensayos su estudio del populismo, que se constituiría en su principal tema de estudio en una carrera académica de más de 50 años. Aunque a lo largo del tiempo fue cambiando y refinando su análisis del populismo, las bases de su análisis siguieron fieles a sus intuiciones originales: el populismo como un fenómeno de construcción del pueblo como actor político en base a la simplificación discursiva del espacio político en el antagonismo entre el pueblo y sus opresores; el papel del líder como espacio de identificación de identidades populares heterogéneas; la ruptura populista como condición para la construcción de ordenes políticos más inclusivos en sociedades donde las instituciones son incapaces de representar a los sectores populares.

En sus obras posteriores Laclau fue alejándose del marxismo estructuralista e incorporando los aportes de Gramsci a una lectura renovada y original de la teoría de la hegemonía. Este aporte se ve reflejado en lo que muchos consideran su obra más importante, *Hegemonía y Estrategia Socialista* co-escrito con quien fuera su esposa, Chantal Mouffe. Publicado en Londres en 1985 y traducido a las principales lenguas

del mundo, el libro se volvió una referencia fundamental para la conceptualización de la democracia radical. Es en ese libro que Laclau y Mouffe elaboran su teoría de la hegemonía y la ponen al servicio de la reconceptualización de lo que significan las luchas por la democracia en un mundo en el que nuevos actores sociales hacían cada vez más difícil el entender la política puramente en términos de lucha de clases.

Es imposible hacer justicia en unas pocas líneas a la riquísima producción académica de Laclau que continuó activo hasta el momento mismo de su muerte. Con el tiempo fue alejándose cada vez más del marxismo e identificándose con lo que se podría llamar como las teorías post-estructuralistas de la sociedad. Tal vez la mejor síntesis de su obra se encuentre en su libro *La Razón Populista* publicado originariamente en inglés (*On Populist Reason*) en 2005 y traducido a varios idiomas. Lo que impresiona de este libro es la erudición histórica de Laclau así como su capacidad de articular una variedad de influencias intelectuales muy distintas que van desde el psicoanálisis a la teoría lingüística pasando por la teoría política al servicio de un pensamiento tan original como lógicamente riguroso. Es precisamente este rigor lógico el que hace sus argumentos claros y fáciles de entender contra lo que alegan algunos que tal vez no hayan leído sus obras con la suficiente atención.

En los últimos años Laclau tuvo un fuerte impacto en el debate político en Argentina como un intelectual del kirchnerismo. En una sociedad fuertemente polarizada, su defensa incondicional del kirchnerismo le atrajo fuertes críticas de algunos de los más destacados politólogos argentinos. Algunas de esas críticas señalan no sin razón las debilidades de la relación que Laclau establece entre populismo y política, y populismo y democracia. Pero las diferencias políticas que se puedan tener con las posiciones de Laclau sobre la política argentina contemporánea no pueden ni deben opacar la apreciación de un riquísimo legado intelectual que tiene como principal referente la llamada Escuela de Essex de análisis de discurso.

Francisco Panizza



Tulio Halperin Donghi (1926-2014)

El viernes 14 de Noviembre murió Tulio Halperin Donghi, destacado intelectual e historiador argentino, nacido en 1926. Se había formado en Buenos Aires, en Italia y en Francia (Universidad de Turín y École Pratique des Hautes Études de París) con la referencia y la interlocución exigente de José Luis Romero, Claudio Sánchez Albornoz y Fernand Braudel, entre otros prohombres de la historia, como lo será él mismo. A partir de 1966 fue profesor en las universidades de Harvard y de Oxford, y desde 1971 enseñó en la Universidad de California, Berkeley. Nunca dejó de visitar la Argentina, donde casi cada año dictaba cursos y seminarios monográficos y asistía con paciente curiosidad a jornadas y encuentros de la profesión.

En un registro mínimo y arbitrario para una obra inmensa, hartamente documentada y nunca dogmática, resalto algunos de los títulos más significativos. Su tesis doctoral sobre *Moriscos y cristianos viejos en Valencia* fue publicada recién en 1980 y su primer libro importante como historiador de Argentina fue *El pensamiento de Echeverría* (1951). Su manual sobre la *Historia contemporánea de América Latina* (1967) es un clásico todavía elocuente. Su obra más intensa, tal vez, *Revolución y guerra* (1972). Su último texto –en el que trabajaba con minucia hasta días antes de morir– *El Enigma Belgrano*, desataba polémicas desde antes de su publicación. Escribió además, a tiempo, una deliciosa autobiografía, *Son Memorias* (2008) que parecía exigir un segundo volumen más aplicado a su historia conocida.

Tulio venía a Uruguay con asiduidad, contando con amigos que lo recibían, alumnos que lo disfrutaban como visitante erudito y arborescente, colegas que lo festejaban y exprimían esperando de él una opinión benevolente, un relato hecho de vivacidad e ironía, o uno de esos juicios maliciosos, en los que era experto. Los lugares de sociabilidad de Halperin en Montevideo hablan de otra cultura que la que hoy tenemos y se pueden identificar con precisión. La base operativa era la familia de Juan Oddone y Blanca Paris, en el formidable apartamento del Edificio

Ciudadela. Desde allí, naturalmente, su presencia fue constante en la Facultad de Humanidades de la Universidad de la República, la misma que desde José Luis Romero había sabido albergar a quienes tomaban mayor o menor distancia del peronismo en sus sucesivas versiones. Tulio también guardaba distancias del *revisionismo histórico* para el que reservaba sus exámenes más mordaces, entendiendo –como lo escribió varias veces– que con ello, no hacía más que dar cuenta de un *sentido común* circulante en Argentina. A estos núcleos de encuentro y magisterio se sumó todavía, en los últimos veinte años, el CLAEH y sus pioneros posgrados de investigación en historia contemporánea, por los que con intensidad variada desfilaron académicos argentinos de la talla de José Carlos Chiaramonte, Waldo Ansaldi, Hilda Sábato, Marta Bonaudo, Natalio Botana, Luis Alberto Romero y Fernando Devoto. En pocos años, los últimos, Montevideo perdió a Blanca Paris y a Juan Oddone, como perdió a José Pedro Barrán; ello hizo mucho menos frecuentes las visitas de Tulio (tampoco estaba Morini para cenar), todo lo cual muestra, de paso, el carácter nodal que aquella pareja universitaria tuvo en la vida académica, cultural e historiográfica del Uruguay.

Con más tiempo y algo liberados del pesar que nos embarga, deberían evaluarse los aportes de Halperin a la comprensión del Uruguay, de su política y su sociedad. La primera comprensión, sin embargo, es la entrañable, la fabricada en los veranos de la juventud, sus visitas a Montevideo y sus largas estancias en Punta del Este, en las charlas de las que daba cuenta con detalle e imaginación persuasiva. En sus memorias, Tulio recuerda el modo como en los años cuarenta descubrió allí a “otro Rosas”, leyendo en el verano las páginas editoriales de *El País*, diario del Nacionalismo Independiente. Mucho más tarde, experto como lo fue y siguió siendo en los asuntos de la política, la cultura letrada, las elites y la siempre perturbadora relación entre sociedad y poder, penetró con agudeza polémica, todavía indescontada, en la obra de uno de los pioneros de la Ciencia Política uruguaya –Carlos Real de Azúa– quien fue para Halperin Donghi una formidable puerta de entrada al Uruguay y su gente.

José Rilla

¿SOCIOS DE MENOR NIVEL? APORTES PARA EL ESTUDIO DE LAS COALICIONES SUBNACIONALES EN SISTEMAS POLÍTICOS MULTINIVEL*

Lower level partners? Contributions to the study of sub-national coalitions in multi-level political systems

Recibido: 02/07/2014

Aprobado: 24/10/2014

Facundo Cruz**

Resumen. El presente trabajo busca resaltar la importancia del estudio de las coaliciones subnacionales. Retomando la agenda de investigación desarrollada en países europeos y analizando los primeros trabajos sobre América Latina, intentamos destacar los elementos más importantes de los trabajos realizados y, a partir de allí, proponemos un abordaje propio para el estudio de las coaliciones subnacionales y su vinculación con coaliciones nacionales. En este sentido, consideramos que existe un importante campo de estudio para abordar investigaciones sobre coaliciones en perspectiva multinivel en Latinoamérica. Los estudios sobre casos europeos pueden ayudarnos a resaltar elementos importantes para delinear futuras y enriquecedoras investigaciones.

Palabras clave: coaliciones, política subnacional, partidos políticos, Europa, América Latina

Abstract. This paper seeks to highlight the importance of the study of sub-national coalitions. Returning to the agenda of research carried out in European countries and analyzing the first studies on Latin America, I highlight the most important elements of the work done and, from there; I propose an approach to study sub-national coalitions and their linkage with national coalitions. In this sense, I consider that there is an important field of study to address research on multilevel coalitions in Latin America. The European case studies can help us to highlight important elements to delineate future and enriching research.

Key words: sub-national coalitions, political parties, Europe, Latin America

* El presente trabajo forma parte de la investigación doctoral llevada adelante por el autor. Es producto de una estancia de investigación realizada en los meses de abril y mayo de 2014 en el Instituto de Iberoamérica (Universidad de Salamanca-España). La estancia contó con la dirección de la Dra. Flavia Freidenberg, Directora del Instituto. El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por Miguel De Luca, Flavia Freidenberg y dos evaluadores anónimos de la Revista Uruguaya de Ciencia Política a versiones previas de este trabajo. Las opiniones, argumentos, hallazgos y olvidos son, sin embargo, exclusiva responsabilidad del primero.

** Doctorando en Ciencia Política (UNSAM-Argentina) y Maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (UNSAM-Argentina). Becario Doctoral Tipo 1 (CONICET-Argentina). Docente en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). E-mail: cruzfacu@gmail.com.

Introducción

El estudio de las dinámicas políticas subnacionales ha adquirido mucha notoriedad y relevancia en años recientes (Došek y Freidenberg 2013; Suárez Cao y Freidenberg 2013). El consenso académico considera que es insuficiente estudiar aisladamente los procesos políticos nacionales si queremos comprender cómo funcionan los sistemas políticos multinivel (Swenden y Maddens 2008; Gibson y Suárez Cao 2010; Došek y Freidenberg 2013; Suárez Cao y Freidenberg 2013), ya sea en Estados unitarios o en Estados federales.

Al romper con el “nacionalismo metodológico” imperante (Jeffery y Schakel 2012) podemos traspasar una barrera importante y pasar a considerar que los procesos políticos que se dan en el nivel subnacional de un sistema político no son necesariamente “de segundo orden” o menos relevantes (Jeffery y Hough 2003; Schakel y Jeffery 2013). Todo lo contrario.

Recientemente se ha reconocido la importancia que tienen las coaliciones subnacionales en las dinámicas políticas de los estados multinivel. Ello ha ocurrido tanto en los sistemas parlamentarios europeos (Downs 1998; Stefuriuc 2009a y 2009c) como en los sistemas presidenciales latinoamericanos (Reynoso 2011a; Clerici 2013). Ya sea en un contexto de desnacionalización de la competencia partidaria (Calvo y Escolar 2005), como reacción a la deshegemonización del sistema partidario (Lujambio 2000; Reynoso 2011a) o por la propia dinámica institucional que los fuerza a “coalicionar” (Downs 1998; Stefuriuc 2009a), las coaliciones subnacionales han atraído la atención de los especialistas en el tema.

Si entendemos que una coalición es “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Chasqueti 2008: 43) bien podemos bajar un nivel de análisis e inmiscuirnos en esta discusión. Con esta definición general reconocemos así que las coaliciones pueden generarse tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Lo único que cambia es el tipo de partidos políticos que acuerdan, las metas que persiguen, la cantidad de recursos que disponen y los beneficios que se distribuyen.

Comenzar a comprender cómo es el proceso formativo de coaliciones en niveles inferiores de gobierno ayuda a comprender en gran medida cómo funciona la competencia política en sistemas multinivel. En especial si tenemos en cuenta que una coalición subnacional puede actuar como un “doble agente” (Stefuriuc 2009a): forma parte de una coalición a nivel nacional (disciplina partidaria) pero al mismo tiempo debe velar por los intereses de los ciudadanos de su distrito (representación). Este es un problema inherente a toda dinámica política de un sistema multinivel.

El análisis de las coaliciones subnacionales nos introduce de lleno en el estudio de la política subnacional. Sin embargo, creemos que es conveniente ordenar la discusión teórica y consensuar métodos de investigación sobre estos procesos políticos. Necesitamos entender por qué la dimensión subnacional de un sistema político es relevante. También necesitamos identificar qué tipo de actores políticos compiten en ambos niveles, al igual que tenemos que detectar los patrones de competencia

imperantes y las relaciones e interacciones entre estos actores. Creemos que estas interacciones se dan tanto entre el nivel nacional y el subnacional, como entre los distritos subnacionales entre sí. Las estrategias de observación tienen que tener una perspectiva vertical y una perspectiva horizontal.

En el presente trabajo planteamos un diálogo abierto entre los principales trabajos sobre política subnacional, sistemas de partidos multinivel y coaliciones subnacionales. En primer lugar, buscamos detectar qué nos dice la literatura europea y la literatura latinoamericana sobre los tipos de actores políticos y las dinámicas de competencia partidaria en sistemas multinivel. En segundo lugar, revisaremos la literatura sobre coaliciones subnacionales para encontrar puntos de contacto y diferencias entre los autores, al igual que detectar posibles espacios para investigaciones futuras.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera. Primero, desarrollaremos algunas nociones generales sobre política subnacional. Segundo, revisaremos la literatura sobre partidos en sistemas políticos multinivel y, posteriormente, avanzaremos sobre la agenda de investigación en sistemas de partidos multinivel. Tercero, destacaremos los principales elementos que nos brinda la literatura europea sobre coaliciones subnacionales, para luego concentrarnos en los primeros aportes teórico-empíricos de la literatura latinoamericana. Cuarto y último, delinearemos algunas conclusiones preliminares sobre estos estudios, detectando aquellos elementos que aún requieren mayor profundidad para ser analizados en estudios futuros.

1. ¿Qué miramos cuando estudiamos política subnacional?

Distintas investigaciones se han concentrado recientemente en la importancia y la relevancia que tiene el estudio de la política subnacional en la ciencia política. Este atractivo ha despertado la atención de numerosos especialistas, abriendo un campo de estudios que parecía descuidado y permitiendo que se vincularan numerosas agendas de investigación que estaban enfocadas (aisladamente) en el estudio del federalismo, los sistemas de partidos y las instituciones de gobierno.

Pero, concretamente, ¿a qué nos referimos con el término política subnacional? ¿Por qué es relevante estudiarla? La política subnacional puede ser estudiada tanto en sistemas unitarios como en sistemas federales: en ambos existen dos niveles de gobierno, uno nacional y otro subnacional. La diferencia entre estos sistemas, sin embargo, radica en la relación que se da *entre* niveles: si es de subordinación como en los sistemas unitarios o si se hay complementación y cooperación entre ellos como en los sistemas federales (Rodden 2004). Paralelamente, no debemos considerar esta distinción de manera dicotómica, sino más precisamente como un continuo gradual que puede viajar de un polo hacia otro tomando en cuenta el grado de centralización o descentralización que tenga cada tipo de Estado. Federalismo y unitarismo no establecen una distinción entre fenómenos dicotómicos, sino que es más bien una cuestión de grado (Stepan 1999). Al respecto, consideramos que “la descentralización es un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más

altos de gobierno a los más bajos” (Falleti 2006: 320). Estos procesos pueden darse en tres ámbitos o esferas: administrativa, fiscal o política¹.

Es decir que la centralización no está asociada necesariamente a un Estado unitario, ni la descentralización a un Estado federal: federalismo/unitarismo y centralización/descentralización son pares de conceptos diferenciados pero que pueden asociarse entre sí (Rodden 2004). De modo que podemos tener sistemas unitarios con cierto grado de descentralización, pero también podemos encontrar sistemas federales con un alto grado de centralización (Linz 1999; Rodden 2004).

Ahora bien, lo importante de realizar esta distinción inicial radica en que los procesos políticos que se dan en el nivel subnacional de competencia política resultan relevantes para comprender las dinámicas políticas que se dan en un sistema político multinivel (Swenden y Maddens 2008; Gibson y Suárez Cao 2010; Došek y Freidenberg 2013; Suárez Cao y Freidenberg 2013). Ya sea por un proceso de descentralización (administrativa, fiscal y/o política) en el marco de un Estado unitario, o bien por la existencia de un Estado federal cuyas unidades constitutivas tienen peso e importancia en la toma de decisiones públicas, podemos encontrar dinámicas políticas subnacionales en ambos tipos de Estado. Por ejemplo, podemos considerar que los niveles de competencia política subnacional serán más intensivos y los cargos subnacionales en juego más atractivos para los actores partidarios mientras mayores sean las facultades, los recursos y las atribuciones que dispone cada una de esas unidades políticas.

En este sentido, la política subnacional adquiere relevancia y entidad propia: no porque en el nivel subnacional simplemente se refleja la competencia política nacional, sino porque las unidades subnacionales tienen características institucionales, políticas y electorales propias que los hacen atractivos y que generan sus propios incentivos y patrones de competencia. Es por ello que los procesos electorales subnacionales no son necesariamente elecciones de “segundo orden” o de menor importancia por poner en juego cargos públicos “no nacionales” (Jeffery y Hough 2003; Schakel y Jeffery 2013).

Al respecto, como bien indican Laver y Shepsle (1996) si el juego político no es unidimensional, entonces consideramos que el estudio de los sistemas políticos no debe centrarse únicamente en un solo nivel (el nacional), sino que tienen que abarcarse los niveles inferiores (subnacional) y focalizarse especialmente en las relaciones que existan entre ellos. Esto convierte a las unidades políticas subnacionales y a los procesos políticos que se den en su interior en relevantes. Nos movemos así del “nacionalismo metodológico” imperante (Jeffery y Schakel 2012) y pasamos a estudiar los sistemas políticos en una dimensión multinivel. Un sistema político multinivel

1 Falleti (2006) distingue los tres ámbitos de la descentralización de la siguiente forma. Con descentralización *administrativa* se refiere a aquellas políticas que se transfieren a los gobiernos subnacionales para administrar y prestar servicios sociales, como pueden ser la educación, la salud o la asistencia social. La descentralización *fiscal*, en cambio, es todo conjunto de políticas que tienen por objeto aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos de nivel inferior. Por último, la descentralización *política* es un conjunto de reformas constitucionales y electorales que buscan generar nuevos espacios de representación a nivel subnacional, de modo tal que se delegue en estos niveles inferiores mayor autoridad política y se brinden posibilidades electorales a actores subnacionales. Esta distinción coincide con la de Rodden (2004).

es aquel en el cual 1) los partidos políticos compiten en distintos niveles y distritos en el territorio, 2) los electores cuentan con varios votos para 3) elegir entre distintos contendientes para 4) distintos cargos públicos y 5) mediados por diferentes tipos de reglas electorales (Došek y Freidenberg 2013). De modo que lo que caracteriza a estos sistemas políticos es la existencia de dos niveles de competencia, en el cual existe un sistema de partidos a nivel nacional que emerge de elecciones nacionales, y tantos sistemas de partidos a nivel subnacional como unidades políticas conformen un Estado determinado (Swenden y Maddens 2008). Estos sistemas de partidos también han sido llamados “federalizados” (Gibson y Suárez Cao 2010)².

Creemos, así, que entre el nivel nacional y el nivel subnacional se pueden generar una multiplicidad de relaciones, vínculos e interacciones en tanto son dos arenas separadas, con lógicas y dinámicas propias, e incentivos específicos que operan sobre los actores políticos. Niveles que, sin embargo, se mantienen conectados entre sí integrando al sistema político en su conjunto. Esto quiere decir que en los sistemas políticos multinivel existe una lógica de competencia política interconectada o, más precisamente, “anidada”: las decisiones estratégicas que toman los actores partidarios se hacen a partir de analizar los resultados electorales que obtienen en todos los niveles donde compiten (Tsebelis 1990).

La bibliografía que se centra en estudiar a los partidos políticos y a los sistemas de partidos en perspectiva multinivel nos ha aportado interesantes hipótesis y hallazgos sobre esta línea de investigación. Retomaremos ambos ejes temáticos por separado para resaltar mejor los aportes de cada uno. Coincidimos así con Deschouwer (2003) al resaltar la necesidad de diferenciar entre las unidades de análisis que se observan en un sistema multinivel: si son los partidos políticos, los sistemas de partidos o las coaliciones políticas. A partir de aquí analizaremos cada uno por separado.

2. Política subnacional y partidos políticos

¿Qué tipo de partidos políticos compiten en un sistema político multinivel? Esta pregunta nos lleva a distinguir entre partidos políticos nacionales y partidos políticos regionales o locales.

Existe cierto consenso en la academia que considera que la nacionalización de la competencia partidaria supone que los partidos políticos orientan su comportamiento en términos nacionales, dejando en un segundo plano la representación de intereses o *clivajes* locales (Jones y Mainwaring 2003; Caramani 2004; Chhibber y Kollman 2004). Caramani (2004: 1) considera que la nacionalización es “un proceso histórico que muestra la evolución hacia la formación de electorados, sistemas de partidos y partidos políticos [...] nacionales. [...]. Las particularidades regionales y periféricas desaparecen, y los *clivajes* locales se transforman progresivamente en alineamientos nacionales”³. En una línea similar, para Jones y Mainwaring (2003: 1) “los partidos políticos con un alto grado de nacionalización reciben una proporción

2 Para ver con mayor profundidad este concepto, ver Gibson y Suárez Cao (2010: 25-26).

3 Traducción a cargo del autor.

similar de votos en las distintas unidades geográficas [en las que compiten], mientras que aquellos con bajo nivel de nacionalización varían ampliamente en la proporción de votos recibidos en cada distrito”⁴.

Si bien ambas definiciones pueden referirse tanto a los sistemas partidarios como a los partidos políticos en tanto organizaciones, podemos pensar que los partidos políticos nacionales son aquellos partidos políticos que 1) tienen presencia territorial a nivel nacional, 2) se presentan en todos (o casi todos) los distritos electorales que integran un país y 3) mantienen la misma etiqueta partidaria en ambos niveles. Son partidos “nacionalizados” (Calvo y Escolar 2005) o “integrados” (Leiras 2007)⁵.

Suárez Cao y Freidenberg coinciden con las definiciones anteriormente expuestas, al afirmar que “la nacionalización [...] supone que un partido político originado en las zonas urbanas puede nacionalizarse mediante su expansión regular por las áreas rurales (o periferias) [...] y mediante un cambio en las estrategias políticas en la que predominen los contenidos nacionales en sus propuestas sobre las exclusivamente locales” (2013: 4). De esta forma, podríamos considerar que mientras más nacionalizada sea la competencia partidaria, más nacionalizados estarán también los partidos políticos.

Si retomamos nuestra definición de sistema político multinivel, de ella se desprende que en todo partido nacionalizado existe un partido en el nivel nacional (partido nacional) y tantas filiales locales o regionales como unidades subnacionales existan (partidos subnacionales). Entonces, si entendemos que el juego político se desarrolla en varios niveles de un mismo sistema, entonces debemos entender también a los partidos de la misma manera, con la misma dinámica y bajo el mismo foco de análisis. Esto quiere decir que las elites partidarias nacionales tendrán sus propios objetivos, intereses y estrategias electorales en pos del mantenimiento de la estructura partidaria a nivel nacional y guiados por incentivos generados en esta arena de competencia. Del otro lado, las elites locales o regionales tendrán también sus propios objetivos, intereses y estrategias pero enfocados en el nivel subnacional e influenciados por incentivos generados en éste último (Wilson 2009a).

Al respecto, Hopkin (2003) llama la atención sobre el impacto de los procesos de descentralización y desnacionalización en la vida interna partidaria. El autor plantea que las tensiones centro-periferia y las reformas institucionales que se llevan a cabo afectan la manera en que los partidos nacionales se organizan⁶. Hopkin entiende que, a la hora de ejercer el gobierno, existe un juego de tensión y negociación constante entre las elites partidarias nacionales y las elites partidarias regionales en el cual las segundas presionan a las primeras para contar con mayor autonomía decisoria,

4 Traducción a cargo del autor. Jones y Mainwaring (2003) analizan la nacionalización tanto en términos partidarios como de sistemas de partidos. En el presente trabajo tomaremos únicamente la dimensión partidaria.

5 En una línea similar, la bibliografía europea ha consensuado una distinción entre dos tipos: partidos de ámbito estatal (PAE) y partidos de ámbito no-estatal (PANE) (Pallarés y Keating 2003; Stefuriuc 2007). Los primeros serían los partidos nacionales y los segundos los partidos regionales o locales (subnacionales).

6 Hopkin (2003) toma como variables de análisis el reclutamiento de elites políticas, la definición de las estrategias electorales (campana y programa) y el tipo de comportamiento que tiene el partido una vez electo para formar gobierno.

tanto en lo que se refiere a decisiones de gobierno como en lo relativo a cuestiones partidarias. Las elites nacionales, en cambio, siempre prefieren mantener el *status quo* vigente. De esta forma, el grado de autonomía puede impactar, por ejemplo, en la cohesión del bloque legislativo en el parlamento nacional al igual que en el parlamento regional. El tipo de partido político, su grado de cohesión y de disciplina internas afectan el comportamiento de estos actores en la arena de gobierno.

El impacto de estas tensiones no es menor si tenemos en cuenta que puede afectar las posibilidades de formar coaliciones o no con otros socios, tanto en el nivel nacional (Giannetti y Benoit 2008) como en el nivel subnacional (Bäck 2008). Pedersen (2010) nos dice al respecto que en aquellos partidos donde el control interno lo ejercen quienes integran la bancada parlamentaria hay una influencia positiva para que se formen coaliciones legislativas y de gobierno, a diferencia de aquellos partidos dominados por elites nacionales sin cargos de representación.

Al respecto, como bien indica Stefuriuc (2009a y 2009b), las elites partidarias locales actúan como “agentes dobles”: deben responder a la estructura partidaria nacional pero, al mismo tiempo, defender los intereses regionales. Al hacer esta distinción, sin embargo, no queremos decir que las elites nacionales no prestan atención al nivel subnacional ni las elites locales hagan lo mismo con el nivel superior, sino más bien que la cooperación o el conflicto entre ambas dependerán: 1) de los incentivos generados en ambas arenas de competencia y 2) del tipo de partido político del que formen parte. Esto no es menor en tanto los partidos políticos con aspiraciones de convertirse en nacionales necesitan mantenerse integrados o congruentes a nivel vertical (nacional-subnacional) (Gibson y Suárez Cao 2010) y, paralelamente, obtener similares proporciones de votos en cada uno de los distritos donde compitan (Jones y Mainwaring 2003).

Thorlakson (2009 y 2013) contribuye a profundizar este debate. Dependiendo del grado de integración vertical que tengan los partidos entre sus respectivos niveles habrá mayor cooperación o mayor conflicto entre las elites nacionales y las subnacionales. Con *integración vertical* se refiere a la fortaleza y la extensión que tengan los vínculos formales e informales⁷ entre el partido político a nivel nacional y sus respectivas secciones a nivel regional o local. La *influencia*, en cambio, es la medida en que las elites regionales inciden en las decisiones del partido a nivel nacional, y la *autonomía* nos ofrece una imagen sobre el grado de libertad del que éstas disponen para tomar sus propias decisiones. El aporte de Thorlakson nos permite observar a los partidos políticos nacionales en sistemas multinivel en una dimensión *vertical* (de arriba hacia abajo o viceversa) y en una dimensión *horizontal* (relaciones entre las elites partidarias subnacionales).

Ahora bien, los partidos locales o regionales son todos aquellos que: 1) se concentran en determinadas regiones o zonas del país donde sí suelen hacerse fuertes en términos electorales, dado que 2) no tienen mucho interés en ampliar su proporción de votos en el nivel nacional ni 3) extender su presencia territorial a otros distritos

⁷ Tomar en cuenta los vínculos informales al interior de los partidos políticos resulta relevante para estudiar los partidos políticos latinoamericanos. En este sentido, coinciden con las líneas de investigación que se han desarrollado en los últimos años (Helmke y Levitsky 2003 y 2006).

del país. Sin embargo, no consideramos que estos partidos no compiten por cargos a nivel nacional sino que, en términos estratégicos, privilegian la arena de competencia subnacional por sobre la competencia nacional y buscan consolidarse desde ese lugar como actores partidarios de relevancia. Para enfatizar este aspecto podemos tomar en cuenta la distinción que realiza Stefuriuc (2005 y 2009a) entre dos tipos de partidos regionales: i) aquellos que tienen capacidad para gobernar únicamente en el distrito donde nacieron y se extendieron como organizaciones (ya sea por decisión propia o por tener poco peso en la competencia nacional), y ii) aquellos que pueden jugar un juego de dos niveles (nacional y subnacional) porque el sistema electoral nacional se los permite. Brancati (2008: 138) coincide con este abordaje al definir a los partidos regionales como aquellos que “compiten y ganan votos en *una sola región* del país. [...] pueden participar en elecciones nacionales o regionales siempre y cuando *solo compitan* en una región del país en cualquier nivel [de competencia]”⁸.

El rol que cumplen los partidos regionales no es menor si tenemos en cuenta la importancia y el rol que tiene el nivel subnacional en la dinámica política, tal como mencionamos anteriormente. Brancati (2008) destaca la importancia de estos partidos al tomar en cuenta el impacto que tienen los procesos de descentralización (en sus múltiples aristas) sobre la creación de partidos en los niveles inferiores de competencia política. “La descentralización política alienta a los políticos a formar partidos regionales, y a los votantes a votar por ellos, dado que los sistemas de gobierno descentralizados tienen legislaturas regionales en las cuales [estos partidos] tienen una gran oportunidad para gobernar en caso de que no puedan hacerlo a nivel nacional” (2008: 136)⁹. En este sentido, los partidos regionales no se crean únicamente porque existe un *clivaje* centro-periferia (Lipset y Rokkan 1992) sino porque las reglas electorales y las instituciones políticas subnacionales generan los incentivos necesarios para que decidan competir por los cargos en juego¹⁰.

De esta forma, podemos afirmar que los partidos regionales importan y mucho. En base al esquema multinivel de análisis que venimos planteando, podemos distinguir distintos tipos de partidos políticos al igual que distintos tipos de relaciones e interacciones entre ellos dentro de un sistema partidario multinivel. Retomando lo anteriormente dicho, en una dimensión *vertical* podemos analizar a los partidos na-

8 Traducción a cargo del autor. El énfasis es propio. Brancati (2008) agrega que los partidos regionales no necesariamente son partidos étnicos ni religiosos. Este punto refuerza nuestra noción de partido regional o local que solamente compiten en determinadas zonas del país.

9 Traducción a cargo del autor.

10 En este sentido, en los últimos años se ha dado un triple proceso político que llevó a que los partidos regionales cobraran mayor importancia y que los estudios sobre el tema así lo destacaran (Suárez Cao y Freidenberg 2013): 1) los procesos de descentralización y de mayor autonomía política en las unidades subnacionales (Falleti 2004 y 2006); 2) la pérdida en la capacidad de movilización del electorado de parte de los partidos nacionales (De Winter 1998; Jeffery y Hough 2003); y 3) la desintegración estructural y el menor poder de disciplinamiento de las elites partidarias nacionales sobre sus filiales locales (Calvo y Escolar 2005; Leiras 2007). Esta conjunción de fenómenos ha llevado a que los partidos regionales crecieran “con fuerza e influencia electoral” y, como resultado de ello, “la política partidaria ya no [tenga] lugar sólo a nivel nacional, entre los partidos nacionales, sobre temas nacionales, sino que lo local [está] cada vez más presente y [más] autónomo de lo nacional” (Suárez Cao y Freidenberg 2013).

cionales y sus vínculos con sus secciones regionales. En una dimensión *horizontal* podemos estudiar distintos partidos regionales que forman parte de un partido nacional, sus relaciones mutuas de coordinación entre distintos distritos, como también podemos centrarnos en los partidos regionales o locales y también en las relaciones estratégicas que se generan entre todos los mencionados¹¹.

El Gráfico 1 puede ayudar a ilustrar lo descrito anteriormente. Podemos ver cómo en un hipotético escenario competitivo multinivel coexisten en un nivel nacional partidos nacionales (PN1, PN2 y PN3), con sus respectivas filiales regionales (PR1, PR2 y PR3) y otros partidos regionales (PR4, PR5, PR6, PR7 y PR8) en un nivel subnacional. Éstos últimos, como bien indicamos anteriormente, compiten únicamente en sus respectivos distritos.

Gráfico 1. Tipos de partido político según niveles de competencia partidaria en un sistema multinivel

Nivel Nacional	PN1			PN2			PN3							
Nivel Subnacional	PR3	PR1	PR4	PR2	PR1	PR2	PR5	PR6	PR3	PR1	PR3	PR2	PR7	PR8
	Distrito A			Distrito B			Distrito C							

Fuente: Elaboración propia.

Resulta central, ahora, pasar a analizar los sistemas de partidos en su perspectiva multinivel para profundizar, posteriormente, sobre un tipo específico de interacción que se da entre partidos políticos nacionales y subnacionales: las coaliciones subnacionales.

3. Política subnacional y sistemas de partidos en perspectiva multinivel

El estudio del funcionamiento de los sistemas de partidos multinivel se ha desarrollado, mayormente, a partir de la investigación sobre la (des)nacionalización de la política partidaria. Como bien indican Suárez Cao y Freidenberg (2013) la agenda de investigación se ha concentrado en indagar sobre los distintos grados de

11 Deschouwer (2003) hace un aporte relevante en esta línea al mencionar cinco tipos de relaciones al estudiar los partidos políticos en un sistema multinivel. Consideramos que hay dos que son muy similares y, por ende, creemos conveniente sintetizar su clasificación en estos cuatro tipos: 1) interacciones verticales dentro de un mismo partido; 2) interacciones entre distintos partidos en distintos sistemas de partidos; 3) interacciones horizontales entre distintos partidos políticos del mismo sistema; y 4) interacciones horizontales entre elites subnacionales del mismo partido nacional pero que compiten en distintos sistemas subnacionales. Lo central de su argumento radica en que los partidos políticos reaccionan en distintos niveles del sistema a las interacciones que se generan tanto entre otros partidos políticos como en otros niveles del sistema político.

nacionalización de los sistemas partidarios, estableciendo dos polos en un continuo. Retomando lo dicho en apartados anteriores, desde la literatura tradicional sobre el tema (Schattschneider 1960; Rose y Urwin 1975) se entiende que en un ambiente desnacionalizado la competencia política se rige por criterios locales, los programas políticos se limitan a áreas geográficas distritales y hay escasez de coordinación con otros actores partidarios para “saltar” a la arena nacional. En cambio, un ambiente nacionalizado se caracteriza por partidos nacionales que compiten por múltiples cargos en juego, los cuales reciben apoyos electorales en la mayoría de los distritos y el porcentaje de voto de los partidos locales disminuye notablemente¹².

Hecha esta aclaración, consideramos que para nuestros propósitos resulta oportuno vincular el concepto de sistema multinivel que adoptamos anteriormente (Došek y Freidenberg 2013) junto con el de congruencia (Gibson y Suárez Cao 2010) y el de nacionalización de la competencia partidaria (Jones y Mainwaring 2003).

Tal como indicamos anteriormente, Jones y Mainwaring (2003) proponen estudiar los sistemas de partidos desde una perspectiva *horizontal*, al evaluar las proporciones de votos que obtienen cada uno de los partidos políticos que compiten en los distintos distritos que integran un determinado país. La comparación se realiza *entre* provincias o Estados; es decir, observamos y comparamos unidades subnacionales. Gibson y Suárez Cao (2010), por su parte, plantean un abordaje innovador al destacar la importancia de la dimensión *vertical* de la competencia partidaria: no sólo tenemos que comparar unidades subnacionales entre sí, sino también las proporciones de votos obtenidas por los partidos en la competencia por cargos nacionales y subnacionales. Es decir, tenemos que observar las variaciones entre el sistema de partidos nacional y los distintos sistemas de partidos subnacionales, y entre estos últimos también.

En este sentido, un sistema de partidos estará nacionalizado cuando 1) haya congruencia en su dimensión *vertical* (los partidos políticos reciben proporciones de votos similares en el nivel nacional y subnacional de competencia en cada uno de los distritos en los cuales compiten) y 2) haya homogeneidad en su dimensión *horizontal* (proporciones de votos similares en cada una de las unidades subnacionales). En cambio, será mayor la desnacionalización de la competencia partidaria cuando mayor incongruencia vertical y/o heterogeneidad horizontal presente la competencia partidaria. De esta forma, estamos analizando los sistemas partidarios multinivel según la definición que adoptamos anteriormente en distintas dimensiones. Si nos remitiéramos a una sola de ellas, entonces estaríamos extrayendo una foto parcial de los procesos políticos que se dan en su interior.

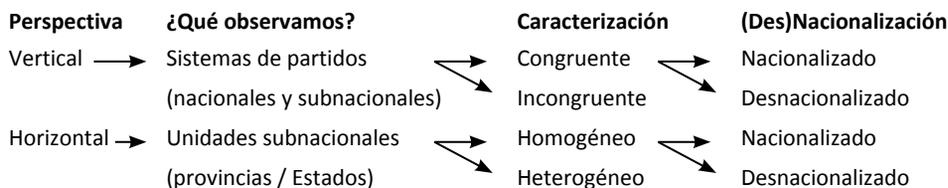
Los sistemas partidarios nacionalizados, entonces, son aquellos en los cuales 1) los mismos actores políticos compiten en distintos niveles y 2) obtienen proporciones

12 La evolución de los estudios sobre este fenómeno, sin embargo, no sentó reglas comunes y consensuadas para el estudio de la integración de los sistemas partidarios a partir de la (des)nacionalización de la política. Como bien indican Suárez Cao y Freidenberg (2013) ha sido confusa, descoordinada y, por momentos, la operacionalización de las variables planteó medidas que evaluaban cosas distintas. Eso puede deberse a que no se alcanzó un consenso absoluto en torno a qué es y cómo se mide la (des)nacionalización de la competencia partidaria.

de votos similares en la competencia por cargos nacionales y cargos subnacionales¹³. Un sistema político desnacionalizado, en cambio, es aquel donde 1) los partidos políticos que compiten en ambos niveles son distintos (ya sea por la ausencia de partidos nacionales en el nivel subnacional o por la presencia de fuertes partidos regionales compitiendo solo en el nivel inferior) y/o 2) las proporciones de votos que obtienen los partidos nacionales en la competencia por cargos nacionales y cargos subnacionales difieren notablemente entre sí. En otras palabras, el electorado tiende a votar a algunos partidos para los cargos nacionales y a otros partidos para los cargos de niveles inferiores.

El siguiente esquema analítico puede ayudar a clarificar las distinciones expuestas.

Gráfico 2. Esquema de análisis para estudiar sistemas partidarios multinivel desde una perspectiva horizontal y desde una perspectiva vertical



Fuente: Elaboración propia en base a Jones y Mainwaring (2003) y Gibson y Suárez Cao (2010).

Ahora bien, según la bibliografía especializada, ¿cuáles son las causas que inciden en una mayor (des)nacionalización de los sistemas partidarios? Chhibber y Kollman (2004)¹⁴ establecieron un fuerte precedente al afirmar que a medida que el grado de centralización en el gobierno nacional aumenta, los sistemas de partidos tienden a nacionalizarse, a partir del surgimiento de líderes partidarios nacionales fuertes y de la concentración de poderes en el poder ejecutivo nacional. Independientemente de la relación entre ambos procesos (concentración del poder y nacionalización partidaria), existe durante todo esa evolución una tensión constante y (por momentos) conflictiva entre fuerzas que privilegian mantener una estructura de competencia desnacionalizada frente a otras que privilegian la nacionalización. Ello, dirán los autores, depende de factores institucionales propios de cada país. Caramani (2004) coincide con este abordaje al observar lo propio en las democracias avanzadas europeas. Thorlakson (2007 y 2009), por su parte, refinó un poco más los instrumentos de medición y se concentró en observar dónde se alojan los recursos de poder en una federación: si es en el Estado nacional o en las distintas unidades subnacionales que

13 Al respecto, coincidimos con Escolar (2011: 265) al considerar que el sistema político se nacionaliza a partir de un triple proceso de integración entre niveles de competencia política, de “homogeneización del comportamiento electoral” y de “estructuración jerárquica de las coaliciones”.

14 Los autores toman en cuenta a Canadá, Gran Bretaña, India y Estados Unidos como sus casos de estudio.

lo integran. Su estudio concluye que: 1) tanto la congruencia entre el nivel nacional y el subnacional como 2) los cambios menores en las proporciones de votos obtenidas por los partidos en ambos niveles en elecciones consecutivas se dan mayormente en federaciones más centralizadas. Las federaciones descentralizadas, en cambio, tienen una menor congruencia y un cambio mayor de votos entre elecciones consecutivas.

Para nuestros propósitos, lo más enriquecedor de esta bibliografía se centra en los factores institucionales que inciden en la (des)nacionalización de la competencia política. Alfaro Redondo (2010) destaca la importancia que tiene el calendario electoral en el grado de nacionalización de un sistema partidario. Si las fechas de las elecciones nacionales y las subnacionales coinciden, entonces las proporciones de votos de los partidos nacionales en distintos niveles pueden tender a coincidir. En cambio, mientras más distanciadas estén las elecciones entre sí, el impulso puede darse en sentido contrario. Este análisis tiende a coincidir con Molina (2001) y Pomares et al. (2012).

Otros estudios se concentraron en los efectos de los sistemas electorales sobre los distintos patrones de competencia partidaria en sistemas políticos multinivel. Calvo y Escolar (2005) nos muestran dos elementos interesantes de la política argentina. En primer lugar, que los gobernadores de las distintas provincias llevaron a cabo distintas reformas políticas y constitucionales durante los años noventa para amortiguar los efectos fragmentadores de la competencia partidaria nacional. En esto coinciden con Calvo y Micozzi (2005). En segundo lugar, que los sistemas electorales más permisivos generaron los incentivos adecuados para que partidos políticos locales o regionales compitieran electoralmente y pudieran acceder a cargos públicos en juego, lo que generó una mayor competencia interpartidaria en algunos sistemas subnacionales. De esta forma, los partidos nacionales, más asentados y con mayores posibilidades de alcanzar los cargos en juego, no recibieron las proporciones de votos esperadas, lo que aumentó las disparidades entre distritos.

Reynoso (2011a) obtiene hallazgos interesantes y similares al estudiar la formación de coaliciones electorales a nivel subnacional en México. Las diferentes magnitudes de distrito en cada uno de los Estados mexicanos impactaron tanto en la cantidad de candidaturas presentadas para cargos ejecutivos y legislativos como en el número efectivo de competidores. El autor coincide con Calvo y Escolar al afirmar que sistemas menos permisivos con magnitudes más chicas tienden a concentrar las candidaturas y el voto en unas pocas opciones electorales. En cambio, los sistemas más permisivos fragmentan el voto ciudadano y aumentan el número efectivo de competidores. Esto sin duda incide en las estrategias electorales de los partidos nacionales y de los partidos regionales o locales¹⁵.

15 Algunos trabajos pioneros sobre sistemas electorales destacan la tensión entre “voto por el partido” y “voto personalizado”, dependiendo del margen de libertad que tenga el elector para expresar sus preferencias dentro de las listas de legisladores (Cox y McCubbins 1993; Carey y Shugart 1995). Puede existir cierta tensión intrapartidaria si los candidatos perciben que su imagen personal es mejor que la del partido político y, paralelamente, los electores tienen la posibilidad de elegir no sólo *entre distintas listas* partidarias sino también *entre distintos candidatos* dentro de las listas. Un interesante trabajo de Milanese, Albarracín y Jaramillo (2014) analiza este fenómeno en Colombia. A partir de allí, podemos pensar que sistemas electorales que fomenten el “voto personalizado” pueden impactar negativamente en la construcción de coaliciones electorales en múltiples niveles del sistema partidario. Este tema, sin embargo, aún requiere mayor indagación.

De esta forma, siguiendo ambas líneas de investigación, podríamos esperar que mientras más distintos sean los sistemas electorales en las unidades subnacionales, mayores serán las posibilidades de que encontremos distintos patrones de competencia en dos niveles de análisis: en términos verticales al comparar el nivel nacional con los niveles subnacionales y, en términos horizontales, al comparar estos últimos entre sí. Esto llevaría a que distintos sistemas electorales subnacionales tengan incidencia en la variación gradual del nivel de desnacionalización de un sistema partidario multinivel.

Más allá de las diferencias enunciadas, consideramos que tanto la dimensión de análisis *vertical* como la *horizontal* son mutuamente complementarias en tanto permiten abarcar el estudio de la política subnacional desde distintas aristas pero logrando construir una imagen completa del fenómeno. Así entendemos que debe avanzarse en el estudio de los sistemas políticos multinivel en general y de las coaliciones subnacionales en particular. Coincidimos con Došek y Freidenberg (2013) en tanto hay que aislar los tipos de interacciones y las arenas de competencia donde éstas se producen para analizar mejor los cambios que operan en distintos sistemas políticos multinivel. Al respecto, consideramos que el juego político y las distintas interacciones entre los actores partidarios llevan a que la influencia entre los niveles del sistema político sea recíproca: el nivel nacional genera efectos sobre el subnacional y viceversa (Jeffery y Hough 2003; Došek y Freidenberg 2013; Escolar 2011; Suárez Cao y Freidenberg 2013; Schakel y Jeffery 2013). Por ejemplo, los resultados electorales en el nivel superior pueden llegar a tener efectos sobre los niveles inferiores. Por otro lado, ciertos resultados electorales en uno o varios distritos subnacionales pueden tener efectos sobre la estabilidad de los gobiernos nacionales, provocando cambios, por ejemplo, en la composición de las coaliciones en el nivel superior.

Las alteraciones de los patrones de competencia partidaria que se producen en ambos niveles de competencia y los efectos que ello produce sobre los procesos de formación de gobierno en cada una de las arenas nos introducen directamente en la discusión sobre las coaliciones subnacionales. A continuación ahondaremos en esta agenda de investigación.

4. La agenda de investigación en coaliciones subnacionales en Europa

El estudio de las coaliciones subnacionales ha cobrado relevancia reciente, principalmente a partir del desarrollo de los estudios de los sistemas políticos multinivel europeos. Lo mismo ocurrió cuando la agenda sobre coaliciones presidenciales comenzó a tomar relevancia: el faro que ofició de guía fueron los estudios sobre coaliciones parlamentarias (Deheza 1998; Zelaznik 2001; Chasquetti 2008). La mayoría de las investigaciones sobre coaliciones en el nivel subnacional se centra en estudios de casos europeos (Bäck 2003 y 2008; Debus 2008; Däubler y Debus 2009; Deschouwer 2009; Stefuriuc 2005, 2009a y 2009b; Wilson 2009b)¹⁶, mientras que otras han

16 Däubler y Debus (2009), Deschouwer (2009), Hough y Verge (2009), Stefuriuc (2009b) y Wilson (2009b) integran el primer número especial dedicado al estudio de las coaliciones subnacionales en Europa. Coordinado por Irina Stefuriuc, los cuatro casos de estudio forman parte de *Regional and Federal Studies* (Vol. 19, N° 1).

avanzado hacia estudios comparados de distintos países, la mayoría de ellos federales (Downs 1998; Hough y Verge 2009; Back et al. 2013; Stefuriuc 2013)¹⁷. Solo unos pocos trabajos han comenzado a indagar sobre las particularidades que tienen las coaliciones subnacionales en América Latina (Reynoso 2010 y 2011a; Clerici 2013; Clerici y Scherlis 2013). De modo que primero nos centraremos en los estudios europeos y luego avanzaremos hacia los trabajos realizados sobre América Latina. El esquema planteado en el Gráfico 2 puede ayudarnos a analizar los distintos aportes.

Como bien afirma Stefuriuc (2009c), en consonancia con lo planteado en estas líneas, los partidos políticos (nacionales mayormente) enfrentan una serie de desafíos a la hora de formar coaliciones en los sistemas políticos multinivel. No solo operan simultáneamente en distintos distritos con distintas configuraciones institucionales, sino que en cada una de esas arenas de competencia política cuentan con distintos grados de inserción en el electorado y distintas oportunidades de hacerse con la mayoría de los cargos en juego. Paralelamente, en algunos casos pueden cumplir el rol de oposición, mientras que en otros el de integrar total o parcialmente el gobierno de turno. Estas configuraciones pueden coincidir o no con lo que ocurre a nivel nacional.

La principal preocupación de los especialistas europeos sobre coaliciones se centra en comparar los procesos formativos de las coaliciones subnacionales. Siguen así la línea de la agenda europea de estudio sobre coaliciones parlamentarias nacionales pero bajando un nivel de análisis: se concentran en detectar cuáles son los factores institucionales y partidarios que inciden para que se formen gobiernos de coalición. Una distinción inicial central en todas estas investigaciones es la cantidad de arenas de competencia que detectan en un sistema político multinivel. La mayoría de los autores coincide en la existencia de tres: un nivel nacional, un nivel regional y un nivel local. Mientras que pocos trabajos se ha concentrado en este último nivel de competencia (Bäck 2003 y 2008)¹⁸, todos los restantes privilegian la interacción entre el nivel nacional y el regional.

Downs (1998) realizó el primer estudio sistemático y comparado entre países para indagar sobre el proceso de formación de coaliciones subnacionales en Alemania, Francia y Bélgica. El autor parte desde una perspectiva vertical para estudiarlas pero lo hace en ambas direcciones: de arriba hacia abajo y viceversa. Concretamente, Downs se pregunta si las coaliciones subnacionales funcionan como un “laboratorio” para la formación de coaliciones nacionales futuras, pero también se cuestiona si las primeras pueden formarse por presiones de las segundas. De esta forma considera que la clave radica en observar dos elementos: 1) el grado (des)nacionalización de

17 Los casos que más han atraído a los especialistas han sido España, Bélgica, Italia y Alemania. Esto no asombra tanto, dado que los gobiernos subnacionales en los mencionados países cuentan con importantes potestades y recursos públicos para utilizar (Bäck et al. 2013), lo cual generaría una mayor atracción competitiva para los partidos políticos. En cuanto a Stefuriuc (2013), la publicación constituye su tesis doctoral publicada, en la cual compara la formación de coaliciones subnacionales en Alemania y España. Esta mención es simplemente a título ilustrativo. En el presente trabajo no ahondaremos sobre sus aportes, dado que preferimos concentrarnos en su análisis del caso español.

18 Bäck (2003) realiza un estudio a nivel local donde testea hipótesis derivadas de las teorías tradicionales sobre formación de gobiernos de coalición en democracias parlamentarias europeas. En este sentido, no aporta variables propias del análisis multinivel ni toma en cuenta distintos factores discutidos en estas líneas.

la competencia partidaria y 2) la distribución interna del poder partidario. El primer punto es continuado posteriormente por Stefuriuc (2009a, 2009b y 2009c) y Reynoso (2011a), mientras que el segundo se inscribe más bien en la línea seguida por Bäck (2008) y Gianetti y Benoit (2009).

Las coaliciones subnacionales son para Downs una decisión estratégica de actores racionales que operan en un marco determinado, el cual establece las condiciones partidarias, electorales e institucionales donde existen mayores o menores chances para que se formen. Downs sienta las bases generales para los estudios posteriores al comprobar que los sistemas partidarios más nacionalizados tienden a impactar positivamente en la integración vertical entre el nivel nacional y el subnacional de las coaliciones. En cambio, donde la competencia partidaria está más “localizada”, las elites subnacionales suelen disponer de mayor margen de maniobra para conformar coaliciones sin presiones desde el nivel superior. Paralelamente, la volatilidad electoral opera de una manera similar: donde las distribuciones de los votos son más estables, los actores partidarios tienen mayor seguridad sobre las posibilidades de conformar coaliciones; donde sean más inestables, menores serán esas chances.

Esto es particularmente importante a la hora de analizar las posibilidades de que una coalición a nivel subnacional funcione como un “laboratorio” para el nivel nacional. En otras palabras, si la distribución en las proporciones de votos es similar en ambos niveles de competencia, entonces los partidos políticos pueden tener mayores certezas de que formarán coaliciones con los mismos socios en ambos niveles. Esto tiende a coincidir con los postulados ya enunciados sobre el impacto de la (des) nacionalización de los sistemas partidarios (Calvo y Escolar 2005).

En lo que respecta a la vida interna de los partidos políticos, sigue la línea tradicional de los estudios sobre partidos políticos al considerar el impacto positivo que tiene la cohesión partidaria sobre las posibilidades de integración vertical de las coaliciones subnacionales. Si la distribución interna de poder partidario está descentralizada, entonces el grado de autonomía de las elites regionales será mayor. Caso contrario, las elites nacionales tienen un mayor peso a la hora de determinar los potenciales socios de los partidos a nivel subnacional.

El aporte de Downs (1998) dio pie a un gran número de trabajos que se concentraron en el grado de (y en las variables que inciden en) la integración vertical entre coaliciones nacionales y coaliciones subnacionales. En concreto, analizan en qué medida existe congruencia entre los partidos que integran la coalición que gobierna el Estado nacional y las que gobiernan distintas regiones con distintos grados de autonomía. La duda central consistía en qué nivel es el que ejerce influencia sobre el otro: si el nacional en el subnacional o viceversa. Todos estos trabajos buscan poner en discusión las teorías tradicionales sobre formación de coaliciones (Riker 1962; Axelrod 1970; De Swaan 1973; Laver y Shepsle 1996; Laver y Schofield 1998). La creencia generalizada se centra en que las teorías tradicionales están incompletas si queremos estudiar en profundidad las causas en la formación de las coaliciones subnacionales: necesitamos considerar otros factores institucionales y partidarios.

Stefuriuc (2009a) dio el puntapié en esta línea al tomar en cuenta los procesos de formación de gobierno en las comunidades autonómicas españolas para estudiar

el impacto que tiene la congruencia entre coaliciones en sistemas políticos multinivel¹⁹. Esto implica un mayor grado de complejidad metodológica debido a que los partidos políticos operan, al mismo tiempo, en diferentes sistemas partidarios, forman gobierno en diferentes niveles, tienen distinto peso en cada una de las unidades subnacionales y, posiblemente, tienen que realizar acuerdos electorales con distintos socios en distintos distritos. De ello se desprende que la clave radica en estudiar el vínculo entre el nivel nacional y el nivel subnacional de las coaliciones.

Su aporte más destacado se centra en medir qué tan parecidas o qué tan distintas son las coaliciones que rigen en los dos niveles de gobierno, observando la composición partidaria de las coaliciones en ambos niveles. A partir de ahí la autora introduce el concepto de congruencia. Si los partidos que integran ambas coaliciones son los mismos, entonces existe una *congruencia completa* entre ambas; si solo algunos coinciden, entonces la congruencia es *parcial*; por último, si las composiciones partidarias son completamente distintas, entonces hay *incongruencia*. Para evaluar estos escenarios toma en cuenta los procesos de formación de gobierno en las comunidades autónomas españolas. La importancia de lograr congruencia entre los niveles de gobierno y, por ende, entre las coaliciones, radica en que en caso de que se logre, entonces las relaciones intergubernamentales serán más armoniosas, las áreas de coordinación entre niveles se amplían y, por ende, se evitan los conflictos interpartidarios y/o intrapartidarios²⁰. Hopkin (2003) coincide con este argumento.

Ahora bien, Stefuriuc asume que la decisión de alcanzar cierto grado de congruencia entre niveles de gobierno no es necesariamente automática, sino que depende de tres factores que impactan sobre la decisión estratégica de las elites regionales: el tipo de descentralización que existe en un país determinado (factor institucional), el tipo de partido político (nacional o regional) y por la capacidad de negociación de cada uno a partir de la cantidad de bancas que lograron en las elecciones. Es decir, que un mayor o menor nivel de congruencia depende de una decisión estratégica de los actores políticos que realizan sus propios cálculos influenciados por factores institucionales y partidarios.

Sus hallazgos resultan muy interesantes. En primer lugar, en lo que respecta a los factores institucionales, es deseable alcanzar una mayor congruencia cuando el nivel de descentralización existente entre niveles fuerza a ambos gobiernos a cooperar. En otras palabras, mientras haya mayores competencias concurrentes entre ambos gobiernos y menores sean las posibilidades de conflicto intra o interpartidario, más armoniosas serán las relaciones intergubernamentales. En segundo lugar, en cuanto a los factores partidarios que influyen, la congruencia es preferible cuando el *formateur*

19 Para ello, toma en cuenta los casos de Cataluña, Islas Canarias, País Vasco y Galicia. Analiza los procesos de conformación de los gobiernos autonómicos en las elecciones regionales de 2003 y 2005, y las nacionales de 2005.

20 Para realizar este análisis, se destaca implícitamente en su análisis una doble distinción. Por un lado, dentro de los partidos nacionales (PAE) hay una diferencia entre el partido a nivel nacional y el partido a nivel regional. Por otro lado, existen también partidos regionales o locales que deciden no competir en otros distritos electorales (PANE). De ello se desprende que las relaciones multinivel entre coaliciones pueden ser *entre* partidos políticos (cuando son distintos) o *dentro* de los mismos partidos políticos (cuando coinciden en ambos niveles).

de la coalición es la sección regional de un partido nacionalizado. Es decir que el proceso de formación de gobierno debe ser liderado por las elites locales que responden a un partido nacional, con lo cual no existiría peligro de estabilidad para la coalición en caso de que necesiten pactar con partidos regionales o extremistas. Esto se debe a que teniendo un mayor poder de veto sobre sus potenciales socios, las elites regionales reducen su temor de que el acuerdo logrado afecte negativamente la cohesión partidaria interna. Es en estas situaciones en donde reconoce el rol de “doble agente” que tienen las secciones regionales de los partidos políticos nacionales y el juego de negociación a dos niveles que surge en estos procesos (Stefuriuc 2009a y 2009b).

Independientemente de ello, Stefuriuc reconoce que los hallazgos encontrados se circunscriben a un único caso de estudio y que aún queda un vacío importante para estudiar los procesos de formación de coaliciones en sistemas multinivel en términos comparados. En cierta medida, su trabajo se centra en una perspectiva *vertical*, pero únicamente de *abajo* hacia *arriba*, sin prestar atención al rol que tiene el gobierno nacional sobre el proceso político realizado a nivel subnacional. Tampoco presta atención a la incidencia que pueden tener algunas regiones en la formación de coaliciones en otras (dimensión *horizontal*).

El número especial coordinado posteriormente por Stefuriuc (2009c) continúa una línea de investigación similar tomando en cuenta la integración vertical de las coaliciones en sistemas multinivel. El elemento innovador del análisis se centra en incluir factores institucionales y partidarios para explicar cuál de las dos arenas de competencia (nacional o subnacional) es la que funciona como “laboratorio” para que se formen coaliciones que puedan ser replicadas posteriormente en el otro nivel.

Däubler y Debus (2009) toman en cuenta las posibilidades de que se formen coaliciones cruzadas (*cross-cutting coalitions*) en los *Land* alemanes; es decir, que se incluyan partidos en las coaliciones subnacionales que formen parte de la oposición a nivel nacional. Según los autores, esto depende del momento en que se celebran elecciones en el nivel federal y en el nivel regional, detectando ciertas variaciones al comparar los *Land* entre sí. Independientemente de este “margen de libertad” del que disponen los partidos en el nivel subnacional, los autores encuentran que las posiciones políticas de los partidos regionales tienden a estar más cerca de las posiciones de sus pares nacionales una vez que acceden a formar gobierno, al menos en términos de política económica. De modo que sí existe cierta integración vertical en el caso alemán al momento de conformar las coaliciones de gobierno. Coinciden así con lo planteado por Downs (1998) y Debus (2008) al destacar la presión que experimentan los partidos políticos a nivel subnacional para que las coaliciones coincidan con las conformadas a nivel nacional.

Wilson (2009b), por su parte, introduce como innovación el análisis de las coaliciones preelectorales (Golder 2006; Carroll 2007). Su aporte no deja de mencionar la importancia y el peso de las dinámicas competitivas propias del sistema político italiano (Bartolini et al., 2004), pero resalta que la dimensión subnacional tiene características propias que impactan en la formación de coaliciones. Específicamente, destaca la penetración territorial y la fortaleza política tanto de los partidos políticos nacionales (PAE) como de los partidos políticos regionales (PANE). Dado que no

todas las regiones tienen la misma configuración partidaria, pero sí las mismas reglas electorales, la formación de gobiernos de coalición regionales depende del tipo de partido político, de la cantidad de bancas y votos que cada uno adquiere y, consecuentemente, del tipo de coalición preelectoral que se forma.

El trabajo de Deschouwer (2009) subraya las particularidades que tienen los sistemas de partidos dominados por partidos regionales o locales sin consolidación a nivel nacional. Coincide con Downs (1998) al destacar que la presencia de fuertes partidos regionales abre un abanico más amplio de posibilidades para formar coaliciones subnacionales. En este sentido, en el caso belga las teorías tradicionales no logran comprobarse. Lo que sí existe es una presión importante de las elites partidarias subnacionales para alcanzar el mayor grado posible de congruencia con las coaliciones nacionales. Esta presión, sin embargo, cambia de dirección: se produce desde abajo hacia arriba, y no desde arriba hacia abajo. Lo que resulta interesante del caso es el proceso de aprendizaje que realizan los partidos políticos: las elecciones regionales en Bélgica operan como una arena de negociación que sirve de aprendizaje para que los partidos nacionales busquen configuraciones similares a la hora de integrar las coaliciones nacionales. En concreto, si la experiencia a nivel subnacional funciona correctamente, entonces a nivel nacional se busca formar la misma coalición con los mismos partidos integrantes y con una distribución similar de las carteras ministeriales. El calendario electoral es entonces la variable distintiva para analizar qué arena “aprende” primero²¹.

¿Qué nos enseñan estos trabajos pioneros sobre coaliciones subnacionales? Podemos resaltar dos hallazgos relevantes.

En primer lugar, las coaliciones de gobierno formadas tienen más chances de mantenerse estables y de funcionar armoniosamente si incluyen al *incumbent*. Ahora bien, si incluir al partido de gobierno favorece el acuerdo político, entonces podemos pensar, coincidiendo con Stefuriuc (2009a), que la congruencia entre niveles opera

21 Otros dos aportes merecen ser destacados. Hough y Verge (2009) siguen un argumento similar al estudiar la formación de coaliciones integradas por partidos socialdemócratas en el nivel subnacional en Alemania y España. La pregunta central radica en analizar en qué medida estos partidos de izquierda o centro-izquierda son aliados confiables para otros partidos que logren mayorías en las legislaturas regionales. Su principal hallazgo radica en que estos “experimentos políticos” suelen testearse primero en niveles inferiores de gobierno para luego intentar formarlos en los niveles superiores. A ello contribuye que los partidos de izquierda 1) no se sientan amenazados en términos electorales por partidos más a la izquierda de sus posiciones políticas y 2) que estas posiciones se acerquen hacia el centro político. Es decir, que sean partidos más de centro-izquierda antes que partidos de izquierda. Bäck et al. (2013), por su parte, también se inscriben en esta línea de investigación, pero cambian la dirección de la observación: consideran que los partidos a nivel subnacional tienden a copiar los patrones de formación de gobierno que se dan a nivel nacional. El “aprendizaje” no es de abajo hacia arriba sino de arriba hacia abajo. La congruencia entre niveles depende de dos factores. Primero, las coaliciones serán altamente congruentes allí donde los procesos electorales tengan un alto grado de nacionalización. Segundo, las coaliciones serán más incongruentes mientras mayores sean las competencias que tengan las regiones con relación al Estado nacional. Para evaluar esta hipótesis, los autores toman en cuenta ocho casos agrupados en dos. Por un lado, República Checa, Holanda, Suecia y Reino Unido, los cuales se caracterizan por unidades subnacionales con bajas competencias. Por otro lado, Austria, Bélgica, Alemania y España son, en cambio, federaciones cuyas regiones, estados o provincias poseen una importante cantidad de competencias.

de la misma manera: si integrar al *incumbent* aumenta las chances de conformar una coalición, entonces más positivos serán los resultados si el *incumbent subnacional* es también *incumbent nacional*. De esta forma, cabe considerar que la presión del nivel nacional hacia el subnacional para conformar coaliciones de gobierno congruentes es posible. Este escenario es factible que ocurra siempre y cuando haya un alto grado de nacionalización de la competencia partidaria y las unidades subnacionales tengan un bajo grado de autonomía decisora en áreas sensibles de política pública.

En segundo lugar, en contraposición a lo anteriormente dicho, las *cross-cutting coalitions* (coaliciones cruzadas) (Däubler y Debus 2009) son más probables de conformarse cuando las unidades subnacionales tienen mayores competencias en lo que respecta a la formulación e implementación de políticas públicas. Esto tiende a coincidir con otro hallazgo importante: la congruencia entre las coaliciones en ambos niveles tiende a ser menor cuanto más desnacionalizados son los procesos electorales en un país determinado. En otras palabras, mientras mayor sea la cantidad de actores políticos que deciden competir en una única arena y en un único distrito, entonces menores serán los incentivos para que integren el gobierno a nivel nacional y menor será la necesidad que tengan los partidos nacionales de integrarlo a sus respectivas coaliciones.

En resumidas cuentas, las principales preocupaciones de los académicos europeos consisten en encontrar los factores que inciden en los procesos de formación de gobierno en el nivel subnacional. La búsqueda por la integración vertical se divide en dos formas de observar el proceso político de una coalición. Si es desde el nivel nacional hacia el subnacional (arriba-abajo), entonces entran a jugar factores partidarios (cohesión, disciplina, distribución de poder, etc.) e institucionales (autonomía decisoria, descentralización, competencias concurrentes, etc.) que pueden llevar a una mayor o menor congruencia de los actores que integran ambas coaliciones. Si es desde el nivel subnacional al nacional (arriba-abajo), entonces el principal argumento refiere a la noción de “laboratorio experimental” donde la arena de competencia regional opera como una práctica de lo que puede ocurrir posteriormente en la arena nacional de gobierno. Sin embargo, estos estudios aún no han profundizado sobre el funcionamiento de las coaliciones durante su mandato de gobierno, el efecto de la congruencia sobre la estabilidad de los gobiernos de coalición en ambos niveles y las posibilidades de renovar los acuerdos partidarios en elecciones consecutivas. Esa es la cuenta pendiente.

5. La agenda de investigación en coaliciones subnacionales en América Latina

Los primeros trabajos sobre coaliciones subnacionales en sistemas presidenciales parten de una preocupación central: el aumento del número de competidores partidarios en las arenas subnacionales. La bibliografía sobre el tema tiene como presupuesto fundamental que la arena subnacional resulta un ámbito competitivo ideal para aquellos partidos políticos que intentan acceder a puestos de poder en un contexto donde la competencia nacional genera mayores limitaciones políticas para ganar los cargos en juego. Esto ya sea como reacción a un contexto de deshegemonización de

la competencia política en los niveles inferiores (Lujambio 2000; Reynoso 2011a) o como reacción a un proceso de desnacionalización partidaria y “desconexión” de las arenas de competencia (Calvo y Escolar 2005).

A diferencia de los estudios sobre coaliciones parlamentarias europeas (tanto nacionales como subnacionales) los trabajos sobre América Latina se encuentran con dos limitaciones. Por un lado, los cargos ejecutivos y legislativos subnacionales se eligen por separado, aunque dependiendo del calendario electoral, las elecciones pueden llevarse a cabo el mismo día. Por otro lado, mientras que los primeros son cargos unipersonales, los segundos varían desde algunas pocas bancas en juego (magnitudes de distrito bajas) hasta una cantidad mucho mayor (magnitudes de distrito altas)²². Ambas limitaciones institucionales imponen fuertes condicionantes para los partidos políticos en un contexto de competencia no sólo multipartidario sino también multinivel.

Reynoso (2011a) presenta el primer estudio comparado y sistemático sobre la formación de coaliciones electorales subnacionales en un sistema presidencial. Su estudio sobre la política subnacional en los estados mexicanos en un contexto de deshegemonización y apertura de la competencia partidaria (Rodríguez 1998; Lujambio 2000) nos brinda un conjunto de variables institucionales y partidarias interesantes para tomar en cuenta a la hora de inmiscuirnos en esta discusión. La principal preocupación de su estudio radica en detectar aquellos casos donde la coordinación electoral (Cox 2004) se da a partir de estrategias formuladas por las elites partidarias o, en cambio, si son los electores los responsables de llevarla a cabo. El primer caso de coordinación lo mete de lleno en la discusión sobre coaliciones electorales subnacionales.

Las coaliciones son, desde esta perspectiva, respuestas estratégicas de los partidos políticos para mantener su personería jurídica y su “rol” en el sistema partidario, de modo tal que les permita convertirse en opciones electorales viables para los ciudadanos y que puedan acceder a alguno de los cargos públicos en disputa. El juego de coordinación que debemos observar no es entonces el realizado por los electores a la hora de emitir su voto, sino el que llevan a cabo las elites partidarias (subnacionales) para sortear las limitaciones que imponen las instituciones en sus chances de acceder a esos cargos. En el caso de la competencia subnacional, las limitaciones del entorno provienen tanto de las características institucionales de los distritos, como de la vinculación entre las arenas de competencia política y la estructura de la competencia en ambos niveles. Los juegos electorales son, para Reynoso, “anidados” (Tsebelis 1990).

El autor sigue así una línea similar a la trazada inicialmente por Downs (1998), pero trasladando el esquema de análisis a un sistema presidencial. A partir de allí se concentra en detectar las variables institucionales y partidarias que impactan en la formación de las coaliciones electorales subnacionales. En cuanto a las primeras, analiza un conjunto de reglas electorales: 1) los sistemas de elección para los gobernadores, 2) las magnitudes de distrito para los cargos legislativos locales, 3) la concu-

²² La bibliografía sobre sistemas electorales ha consensuado que los distritos pueden ser más o menos proporcionales de acuerdo a su magnitud; es decir, a la cantidad de bancas que se pongan en juego. En los distritos uninominales se pone en juego un cargo, mientras que en los plurinominales lo hacen dos o más. A su vez, estos últimos se subdividen en función de la cantidad de cargos por los que se compite: jurisdicciones pequeñas (entre 2 y 5 bancas), medianas (entre 6 y 10) y grandes (más de 10) (Nohlen 1994).

rrencia o no de estas dos elecciones y 4) la concurrencia o no de elecciones nacionales y subnacionales. La conjunción de estos factores ofrece un marco institucional ideal para la formación de coaliciones electorales dado que los partidos políticos tienen incentivos suficientes para mantenerse competitivos. Reynoso encuentra que es la vinculación entre la arena nacional y la subnacional de competencia política y la posibilidad de acceder a cargos legislativos lo que genera incentivos suficientes para que los partidos se mantengan “activos”.

El razonamiento sería el siguiente: las coaliciones electorales se forman en aquellos escenarios donde los partidos tienen chances de ser víctimas de la coordinación estratégica por parte de los electores (Cox 2004), pero siempre y cuando existan otras arenas de competencia que les permita acceder a alguno de los cargos en juego. En concreto, las coaliciones se forman para unificar a varios partidos en una única candidatura en la competencia ejecutiva, mientras que se reparten las candidaturas por los cargos legislativos (ya sea en una misma lista que represente a toda la coalición o con tantas listas de candidatos como partidos la integren)²³.

Al momento de analizar las variables partidarias, Reynoso entiende que “la formación de alianzas electorales podría explicarse como la respuesta que los partidos políticos encontraron, en su afán de conquistar el poder o de mantenerlo, en un contexto de cambio en la competencia y la competitividad del sistema de partidos. [...] Los partidos políticos más grandes coordinan sus esfuerzos con otros partidos [más chicos] cuando [...] las variaciones experimentadas en el caudal de votos de los otros partidos ha sido tal que la coordinación estratégica mejora las posibilidades de derrotar a sus adversarios (Cox 2004)” (2011: 216). De esta forma los actores partidarios perciben cambios en la competitividad del sistema partidario mediante la reducción del margen de victoria²⁴ en una elección determinada y reaccionan conformando coaliciones electorales para ganar en elecciones consecutivas. Este efecto produce una reducción mayor de ese margen y, consecuentemente, una reducción de las candidaturas para cargos ejecutivos. Las coaliciones pueden entenderse “como un resultado de equilibrio” de la competencia partidaria (Reynoso 2011: 230)²⁵.

23 Reynoso (2011: nota al pie 11) distingue entre alianzas electorales y candidatura común. Las primeras implican que los partidos se reúnen bajo una misma etiqueta partidaria y compiten con un único candidato al cargo ejecutivo. La segunda, en cambio, implica que todos los partidos llevan el mismo candidato, pero cada uno mantiene su propia boleta y etiqueta partidaria.

24 El *margen de victoria* (MV) es uno de los indicadores utilizados para medir la competitividad de un sistema partidario. Puede calcularse tomando en cuenta tanto los votos obtenidos por los partidos en la elección presidencial como la cantidad de bancas en la legislatura. Competitividad electoral o margen de victoria = $V1 - V2$, donde $V1$ es el porcentaje de votos o bancas del partido político que salió primero y $V2$ el porcentaje de votos o bancas del que salió segundo. Como bien indica Reynoso (2011b: 16) también se denomina “cercanía” (*closeness*) (Gray 1976).

25 Las coaliciones en los estados mexicanos analizadas por Reynoso tienen, sin embargo, dos particularidades que vale la pena mencionar. En primer lugar, si bien los incentivos institucionales mencionados generan el esquema ideal para que los partidos conformen una candidatura ejecutiva común y se reparten los cargos legislativos siguiendo algún criterio específico, los gobernadores electos tienen que lidiar posteriormente con legislaturas locales sin mayoría propia (capítulo 10). Los partidos grandes pueden ganar el principal cargo en juego, pero sus aliados políticos también logran obtener más bancas y, consecuentemente, aumenta la fragmentación legislativa. Esto afecta, sin dudas, el desempeño de la gestión de gobierno. En

Por su parte, Clerici (2013) y Clerici y Scherlis (2013) parten desde una preocupación planteada por Reynoso: la conformación de coaliciones cruzadas en Argentina. Ambos análisis se centran más bien en la dimensión normativa y en los incentivos institucionales que brinda la legislación argentina para que las coaliciones electorales tengan (prácticamente) nulas limitaciones para elegir sus miembros constitutivos. De ello se desprende que en el caso argentino los partidos políticos tienen un amplio abanico de opciones para conformar acuerdos políticos con aliados de distintos niveles (nacional, distrital y local) y para competir por distintos tipos de cargos (ejecutivos y legislativos).

En este sentido, las coaliciones son cruzadas en tanto “los partidos subnacionales en Argentina puede efectuar alianzas para cargos legislativos nacionales independientemente de las alianzas que sus mismas estructuras a nivel nacional realicen para competir por la presidencia” (Clerici 2013: 10)²⁶. Los partidos nacionales no disponen de los mecanismos necesarios para que las elites regionales y locales aboguen por la congruencia multinivel (Stefuriuc 2009a). Esto, en cierta medida, anula las posibilidades para que se genere el juego de negociación a dos niveles y desaparece el “doble agente” (Stefuriuc 2009a y 2009b). Es decir, las secciones regionales de los partidos nacionales no tienen incentivos para la coordinación estratégica y pasamos a tener dos partidos desconectados: uno a nivel nacional que toma decisiones en el nivel superior y otro regional determina la estrategia electoral en el nivel subnacional.

Entendemos así que en un esquema institucional donde la legislación no fija pautas claras para la conformación de alianzas (como en Argentina) las posibilidades de congruencia vertical del sistema partidario (Gibson y Suárez Cao 2010) y de congruencia multinivel de las coaliciones (Stefuriuc 2009a) se reducen drásticamente. Como bien plantean los autores, es necesario avanzar en una agenda de investigación que profundice más sobre este punto, aportando indicadores, índices y medidas que permitan comparar tanto distritos subnacionales entre sí como países en una misma región. Coincidimos que se debe avanzar en ampliar la base empírica de los estudios, primero concentrándonos en casos particulares y luego desarrollando investigaciones comparadas. El mayor progreso que han logrado los estudios europeos tiene que ser replicado en América Latina, ampliando la cantidad de casos de estudio. Siempre teniendo en cuenta las particularidades institucionales y partidarias de la región.

segundo lugar, como consecuencia de los incentivos competitivos del sistema partidario, las coaliciones electorales en los Estados mexicanos han dejado de lado sus disparidades ideológicas internas y, en varios casos, se han conformado coaliciones “contranatura” (2011: 95) al estar integradas por partidos con marcadas diferencias ideológicas. En otros casos las coaliciones fueron conformadas por partidos que en un Estado eran oficialistas, mientras que en otros eran opositores: las mencionadas coaliciones *cross-cutting* (Däubler y Debus 2009) o “cruzadas” (Clerici 2013). Esto convierte el estudio de la formación de las coaliciones electorales en los Estados mexicanos en un ámbito ideal para testear los niveles de integración vertical y homogeneización horizontal que mencionamos en apartados anteriores.

²⁶ Los autores toman en cuenta los casos de Brasil y México para establecer puntos en común y diferencias al comparar los incentivos institucionales que surgen de la legislación sobre la materia.

6. Conclusiones preliminares

Este primer abordaje sobre el estudio de las coaliciones subnacionales desde la literatura comparada europea y latinoamericana nos ha permitido detectar algunos puntos en común, al igual que diferencias y oportunidades de profundización sobre el tema. Si lo que intentamos hacer al indagar sobre la política subnacional es, por un lado, romper con el “nacionalismo metodológico” (Jeffery y Schakel 2012) y, por el otro, “nivelar” en importancia los procesos políticos que se dan en distintas arenas competitivas de un sistema multinivel, entonces el estudio de las coaliciones subnacionales es una interesante área para avanzar en ambas direcciones.

Hemos indagado sobre los tipos de actores que compiten en un sistema político multinivel. Llamamos la atención sobre la importancia de la disciplina partidaria y la cohesión interna para los partidos nacionales (Hopkin 2003; Wilson 2009a), al igual que el rol destacable que tienen los partidos regionales a la hora de competir por cargos locales (Stefuriuc 2005 y 2009a; Brancati 2008). Identificar los actores y encontrar diferencias entre ellos nos permite comprender cómo es la estructura de la competencia en distintas arenas. Esto nos llevó a establecer relaciones horizontales y verticales entre las distintas arenas de competencia de un sistema de partidos en perspectiva multinivel, la forma en que debemos observar esas interacciones y las posibilidades que nos brinda integrar distintas agendas de investigación en torno al fenómeno de la (des)nacionalización de la política partidaria (Suárez Cao y Freidenberg 2013; Došek y Freidenberg 2013). Creemos que la propuesta de abordaje en dos perspectivas (*horizontal* y *vertical*) que realizamos en el tercer apartado es un interesante marco analítico para avanzar en esta dirección.

Los distintos trabajos que analizamos sobre coaliciones subnacionales muestran un grado de avance importante en el estudio de esos procesos políticos. Sin embargo, creemos que aún queda mucho trabajo por realizarse en un campo de estudio que aún no brinda una descripción completa de la película. Tan solo algunas fotos aisladas. A continuación queremos mencionar brevemente algunas áreas específicas que nos pueden ayudar a reconstruirla.

Dado el sesgo parlamentario que tienen los estudios sobre coaliciones europeas, la principal preocupación de los investigadores sobre el tema se centró en 1) los procesos políticos que derivan en la formación de un gobierno de coalición subnacional y 2) en la mayor o menor congruencia que tienen esos gobiernos con el gobierno a nivel nacional. En este sentido, la coalición subnacional se observa desde los partidos políticos que la integran como una variable dependiente sobre la que impactan el grado de descentralización política y administrativa y los distintos tipos de partido político. Los distintos estudios han tenido un abordaje vertical, dejando de lado la dimensión horizontal en la conformación de las coaliciones.

Por otro lado, tampoco han avanzado mucho en estudios que tomen en cuenta las coaliciones subnacionales como variable independiente: es decir, en qué medida una coalición congruente o integrada verticalmente impacta sobre la estabilidad de sus miembros, sobre las posibilidades de reelección futura y sobre la factibilidad de amortiguar conflictos políticos intergubernamentales. La congruencia se percibe

como un presupuesto teórico de las buenas relaciones entre niveles de gobierno, pero no ha sido sometida a contrastación empírica.

Paralelamente, aún no existen respuestas concretas para que comprendamos las relaciones que se dan entre el nivel nacional y el nivel subnacional a la hora de conformar coaliciones. ¿Es el nivel nacional el que genera la presión suficiente para que distintos partidos acuerden competir conjuntamente? ¿Es el subnacional el que genera las condiciones aisladas para que eso ocurra? ¿O es una conjunción de ambos?

En lo que respecta a las coaliciones subnacionales en sistemas presidenciales, tampoco se ha indagado mucho sobre el impacto de distintos sistemas electorales y distintos patrones de competencia política sobre la conformación de las coaliciones. Solamente Reynoso (2011a) ha realizado un destacado aporte en esta línea. En cierta medida, ¿cuál es la estrategia de construcción de las coaliciones subnacionales? ¿Parte del nivel nacional hacia el subnacional o viceversa? ¿Desde un centro político hacia la periferia o a la inversa? ¿Qué impacto tienen distintos sistemas electorales de distintos distritos sobre la conformación de coaliciones? ¿Éstas serán más parecidas o más distintas? La formación de coaliciones, ¿es siempre la principal respuesta en un contexto multipartidario o pueden existir otras estrategias electorales?

Por otro lado, ¿de qué tipo de coaliciones subnacionales estamos hablando? Como bien han distinguido algunos autores (Golder 2006; Carroll 2007) las coaliciones pueden ser preelectorales o poselectorales, dependiendo si se conforman antes o después de celebradas las elecciones. También pueden actuar en distintas arenas: electoral, legislativa y de gobierno (Zelaznik 2011). Estas diferencias no son menores: si queremos profundizar sobre el estudio de las coaliciones subnacionales, tenemos que ordenar los ámbitos en donde las observamos y detectar los factores que inciden en su estructuración, conformación e (in)estabilidad. Estas diferencias no son menores si reconocemos que los incentivos que operan en sistemas parlamentarios son distintos de los que actúan en sistemas presidenciales (Zelaznik 2001; Carroll 2007; Chasquetti 2008).

Por último, las condiciones institucionales en las que surgen las coaliciones subnacionales no son los únicos factores que tenemos que incluir en los análisis. Los patrones de competencia partidaria, los grados de fragmentación de los sistemas de partidos y los niveles de competitividad son elementos importantes que nos brindan información sobre los incentivos político-partidarios que tienen los actores para entablar coaliciones subnacionales (Reynoso 2011a).

Bibliografía

- Alfaro Redondo, Ronald (2010). "Explaining party nationalization in new democracies: Central America (1980-2010)", Tesis de maestría (sin publicar), Universidad de Columbia, Estados Unidos.
- Axelrod, Robert (1970). *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Bäck, Hanna (2008). "Intra-party Politics and Coalition Formation. Evidence from Swedish Local Government", *Party Politics*, Vol. 14, N° 1, pp. 71-89.
- _____ (2003). "Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions", *European Journal of Political Research*, Vol. 42, N° 4, pp. 441-472.
- Bäck, Hanna; Debus, Marc; Müller, Jochen y Bäck, Henry (2013). "Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparison of Eight European Countries", *Regional Studies*, Vol. 47, N° 3, pp. 368-387.
- Bartolini, Stefano; Chiaramonte, Alessandro y D'Alimonte, Roberto (2004). "The Italian Party System between Parties and Coalition", *West European Politics*, Vol.27, N° 1, pp. 1-19.
- Brancati, Dawn (2008). "The Origins and Strengths of Regional Parties", *British Journal of Political Science*, Vol. 38, N° 1, pp. 135-159.
- Calvo, Ernesto y Micozzi, Juan Pablo (2005). "The Governor's Backyard: Local legislatures and Electoral Reform in Argentina", *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 4, pp. 1050-1074.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Caramani, Daniele (2004). *The Nationalisation of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John y Shugart, Matthew S. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, Vol. 14, N° 4, pp. 417-439.
- Carroll, Royce A. (2007). "The Electoral Origins of Governing Coalitions", Tesis Doctoral (sin publicar), University of California, San Diego.
- Chasquetti, Daniel (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Montevideo: Ediciones CAUCE, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay) y Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Chhibber, Pradeep y Kollman, Ken (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Clerici, Paula A. (2013). "Alianzas cruzadas en Argentina. Una aproximación causal desde la teoría", *Ciencia Política* (Universidad Nacional de Colombia), N° 16, pp. 8-33.

- Clerici, Paula A. y Scherlis, Gerardo (2013). "La regulación de las alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas políticos multi-nivel latinoamericanos", Trabajo presentado en XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Paraná, Entre Ríos, 17 al 20 de julio.
- Cox, Gary W. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Matthew (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Däubler, Thomas y Debus, Marc (2009). "Government formation and policy formulation in the German states", *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, N° 1, pp. 73–95.
- De Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments After 1918*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Debus, Marc (2008). "Party Competition and Government Formation in Multi-level Settings: Evidence from Germany", *Government and Opposition*, Vol. 43, N° 4, pp. 505-538.
- Deheza, Grace Ivanna (1998). "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández B. (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad.
- Deschouwer, Kris (2009). "Coalition Formation and Congruence in a Multi-layered Setting: Belgium 1995-2008", *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, N° 1, pp. 13-35.
- _____ (2003). "Political parties in Multi-Layered Systems", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, N° 3, pp. 213-226.
- De Winter, Lieven (1998). "Conclusion: a Comparative Analysis of the Electoral, Office and Policy Success of Ethnoregionalists Parties", en De Winter, Lieven y Huri Tursan (eds.) *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.
- Došek, Tomás y Freidenberg, Flavia (2013). "La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición", *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, N° 7, pp. 161-178.
- Downs, William M. (1998). *Coalition Government, Subnational Style. Multiparty Politics in European Regional Parliaments*, Columbus: Ohio State University Press.
- Escolar, Marcelo (2011). "Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel", *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2, pp. 263-304.
- Falletti, Tulia (2006). "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 183 pp. 317-352.
- _____ (2004). "Of Presidents, Governors and Mayors: A Sequential Theory of Decentralization and its Effects on the Intergovernmental Balance of Power", ponencia presentada en 45° Annual International Studies Association Convention, 17 al 20 de marzo, Canadá.

- Giannetti, Daniela y Benoit, Kenneth (eds.) (2008). *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*. London: Routledge.
- Gibson, Edward L. y Suárez Cao, Julieta (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, Vol. 43, Nº 1, pp. 21-39.
- Golder, Sona N. (2006). *The logic of pre-electoral coalition formation*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Gray, Víctor (1976). "A Note on Competition and Turnout in the American States", *Journal of Politics*, Nº 38, pp. 153-158.
- Helmke, Gretchen y Steve Levitsky (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____ (2003). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Working Papers #307*, Hellen Kellogg Institute for International Studies, Setiembre.
- Hopkin, Jonathan (2003). "Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation. A Framework for Analysis", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, Nº 3, pp. 227-237.
- Hough, Dan y Verge, Tânia (2009). "A Sheep in Wolf's Clothing or a Gift from Heaven? Left-Left Coalitions in Comparative Perspective", *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, Nº 1, pp. 37-55.
- Jeffery, Charlie y Hough, Dan (2003). "Regional Elections in Multi-Level Systems", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, Nº 3, pp. 199-212.
- Jeffery, Charlie y Schakel, Arjan (2012). "Insights: Methods and Data Beyond Methodological Nationalism", *Regional Studies*, Vol. 47, Nº 3, pp. 1-3.
- Jones, Mark P. y Mainwaring, Scott (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", *Working Papers #304*, Hellen Kellogg Institute for International Studies, Febrero.
- Laver, Michael y Schofield, Norman (1998). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Laver, Michael y Shepsle, Kenneth A. (1996). *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros - Pent.
- Linz, Juan J. (1999). "Democracia, multinacionalismo y federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, Nº 1, pp. 7-40.
- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (1992). "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales" en VV. AA, *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 231-273. (Versión original: "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction", en Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan (eds.) *Party systems and voter alignments*. New York: Free Press [1967]).
- Lujambio, Alfonso (2000). *El poder compartido*. México: Océano.

- Molina, José Enrique (2001). "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para Presidente y Legislatura", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 29, pp. 15-29.
- Milanese, Juan Pablo; Albarracín, Juan Guillermo y Jaramillo, Luis Eduardo (2014). "Patrones de competencia intrapartidaria en los partidos colombianos. Análisis del caso de la región suroccidental", Trabajo presentado en XXXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA), "Democracia y Memoria", Chicago, Illinois, 21-24 de Mayo.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.
- Pallarés, Francesc y Keating, Michael (2003). "Multi-level Electoral Competition: Regional Elections and Party Systems in Spain", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, N° 3, pp. 239-255.
- Pedersen, Helene Helboe (2010). "How Intra-party Power Relations Affect the Coalition Behavior of Political Parties", *Party Politics*, Vol. 16, N° 6, pp. 737-754.
- Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María y Scherlis, Gerardo (2012). "Cambio en el sistema de votación y sus consecuencias políticas", *Documento de Trabajo* preparado por Programa de Política y Gestión de Gobierno, CIPPEC, versión no publicada.
- Reynoso, Diego (2011a). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires: Teseo-FLACSO Argentina.
- _____ (2011b). "Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006", *Política y Gobierno*, Vol. 18, N° 1, pp. 3-38.
- _____ (2010). "Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 72, N° 1 pp. 113-139.
- Riker, William H. (1962) [1992]. "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas", en VV.AA., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 151-169.
- Rodden, Jonathan (2004). "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, Vol. 36, N° 4, pp. 481-500.
- Rodríguez, Victoria E. (1998). "Opening the Electoral Space in Mexico: The Rise of the Opposition at the State and Local Levels", en Dietz, Henry A y Gil Shidlo (eds.), *Urban Elections in Democratic Latin America*. Wilmington: SR Books.
- Rose, Richard y Urwin, Derek W. (1975). *Regional differentiation and political unity in Western nations*. London: Sage.
- Schakel, Arjan H. y Jeffery, Charlie (2013). "Are Regional Elections really 'Second-Order' elections?", *Regional Studies*, Vol. 47, N° 3, pp. 323-341.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart y Winston.
- Stefuriuc, Irina (2013). *Government Formation in Multi-Level Settings: Party Strategy and Institutional Constraints*. Palgrave MacMillan.
- _____ (2009a). "Government Formation in Multi-Level Settings: Spanish

- Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence”, *Party Politics*, Vol. 15, Nº 1, pp. 93-115.
- _____ (2009b). “Explaining Government Formation in Multi-level Settings: Coalition Theory Revisited. Evidence from the Spanish Case”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, Nº 1, pp. 97-116.
- _____ (2009c). “Introduction: Government Coalitions in Multi-level Settings. Institutional Determinants and Party Strategy”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, Nº 1, pp. 1-12.
- _____ (2007). “The Coalition Strategies of State-wide Parties in Multi-Level Settings”, en Deschouwer, Kris y Martin T. Jans (eds.), *Politics beyond the State*. Brussels: VUB University Press.
- _____ (2005). “Governing coalitions in multi-level settings: State-wide parties and the sub-national arena in Spain”, Trabajo presentado en VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración “Democracia y Buen Gobierno”, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 21-23 de setiembre.
- Stepan, Alfred C. (1999). “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy*, Vol. 10, Nº4, pp. 19-34.
- Suárez Cao, Julieta y Freidenberg, Flavia (2013). “La agenda de investigación sobre nacionalización de la política: una evaluación de sus aportes y dilemas”, ponencia presentada en Workshop “La Nacionalización Política en Perspectiva Comparada. Aspectos Teóricos y Metodológicos”, organizado por Centro de Estudios Federales y Electores (CEFE-UNSAM), Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) e Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP-Jefatura de Gabinete Nación), 15 y 16 de julio, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Swenden, Wilfried y Maddens, Bart (2008). *Territorial Party Politics in Western Europe*, Nueva York: Palgrave Suárez.
- Thorlakson, Lori (2007). “An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations”, *European Journal of Political Research*, Vol. 46, Nº 1, pp. 69-95.
- _____ (2009). “Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations”, *Party Politics*, Vol. 15, Nº 2, pp. 157-177.
- _____ (2013). “Measuring vertical integration in parties with multi-level systems data”, *Party Politics*, Vol. 19, Nº 5, pp. 713-734.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: California University Press.
- Wilson, Alex (2009a). “Multi-level Party Politics in Italy and Spain”, Tesis Doctoral (sin publicar), European University Institute, Florencia, Italia.
- Wilson, Alex (2009b). “Coalition Formation and Party Systems in the Italian Regions”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, Nº 1, pp. 57-72.
- Zelaznik, Javier (2001). “The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability”, Tesis Doctoral (sin publicar), Department of Government, University of Essex.

LA CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY PARA OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: ACERCA DE LAS MOTIVACIONES Y LA INTERPRETACIÓN DE SU RÉCORD*

The Uruguayan contribution to United Nations peace operations: motivations and interpretative analysis of its record

Recibido: 21/10/2013

Aprobado: 24/03/2014

Julián González Guyer**

Resumen. El récord de Uruguay como contribuyente de personal para operaciones de paz de Naciones Unidas (NNUU) ha llamado la atención de estudiosos y expertos por su volumen y persistencia. Pese a su reducido volumen demográfico y modestas capacidades militares, Uruguay acompañó la explosiva expansión experimentada por estas actividades en las últimas dos décadas y se ubicó entre 2002 y 2010 entre los principales contribuyentes de tropas para NNUU. El artículo describe las características de dicha política y analiza sus motivaciones, argumentando que la contribución uruguaya con personal militar para NNUU fue resultado de un *juego ganar-ganar* instalado objetivamente entre fuerzas armadas y gobiernos democráticos durante la transición democrática. También propone una interpretación de la paradoja instalada a partir de 2010: la estabilidad democrática ya no está en juego y las motivaciones que originaron la intensa contribución de personal militar para operaciones de paz han perdido fuerza, sin embargo Uruguay continúa *rankeado* entre los quince mayores contribuyentes de NNUU.

Palabras clave: operaciones de paz, Naciones Unidas, fuerzas armadas, Uruguay

Abstract. The Uruguayan record as UN (United Nations) peace operations personnel contributor country, its volume and persistence, has attracted the attention of academic researchers. Despite its small population and modest military capabilities, Uruguay has followed the remarkable expansion of UN peace operations during the last two decades and ranks as one of its main contributor countries since 2002. The paper puts in focus the Uruguayan peace operations contribution trends and motivations, arguing that this policy was the outcome of a *de facto* win-win game settled during the democratic transition between the armed forces and the elected governments. The article suggests an interpretation to the paradox arisen in the 2010s. Uruguay continues to rank among the fifteen biggest UN peace operations contributor countries, even if the stability of democratic institutions is not at stake anymore and the original motivations for the Uruguayan troop contribution have lost much of its weight.

Keywords: peacekeeping operations, United Nations, armed forces, Uruguay

* Este artículo es resultado de una línea de investigación iniciada gracias al financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC-UdelaR) y que tuvo continuidad con el apoyo del Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de la Investigación y la Innovación (FCE-ANII).

** El autor es investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Dirige el Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (PRISFAS). Sus últimas contribuciones, que pueden considerarse antecedentes de este artículo, ambas publicadas en 2013 son: "Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina" en Pion-Berlin, D. y Ugarte, José M. *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ed., Buenos Aires (pp.99-144) y "Punching Above its Weight: Uruguay and UN Peace Operations", en Kenkel, K.M. (ed.) *South America and peace operations. Coming of Age*, NY: Routledge Publ., pp.132-150.

Introducción

Uruguay es citado frecuentemente en la literatura académica como un caso de contribución a las operaciones de paz de NNUU (OPUN) motivada en razones de política doméstica; particularmente de carácter económico¹.

Sin embargo, el caso uruguayo no se ha analizado de manera más detallada para desentrañar cómo el país ha llegado a ubicarse entre los mayores contribuyentes de personal de NNUU.

Pese a su reducida población y sus modestas capacidades militares², Uruguay se situó sistemáticamente, desde mayo de 2002 hasta julio de 2011, entre los diez mayores contribuyentes de tropas para operaciones de paz en el ranking que publica el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de Naciones Unidas³. Aunque ya no integra el *top ten* de los contribuyentes con personal del DPKO (Cuadro 1) y el volumen de su contribución ha comenzado a declinar⁴, Uruguay continúa igualmente siendo categorizado como un gran contribuyente de las OPUN (Bellamy y Williams 2012: 2)⁵.

Cuadro 1. Evolución de Uruguay en el Ranking de Contribuyentes de NNUU (2001-2014) *

Año	Nº en el Ranking	Personal uruguayo en OPUN	Tres Mayores Contribuyentes del Ranking
2001	14	854	1º Bangladesh 2º Pakistan 3º Nigeria
2002	7	1.651	1º Pakistan 2º Bangladesh 3º Nigeria
2003	7	1.990	1º Pakistan 2º Bangladesh 3º Nigeria

1 Principalmente, Sotomayor (2007) quien realizó entrevistas en Uruguay y otros países de la región en 2003. Ver también Bellamy y Williams (2012).

2 Con 3.4 millones de habitantes (censo 2011), sus fuerzas armadas cuentan con unos 26 mil militares activos y un presupuesto total asignado al Ministerio de Defensa de unos 706 millones de dólares, del cual casi un 80 % se dedica al pago de salarios (ver: http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=405%3Adatos-excel-2012&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89 y Gráfico 1).

3 http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (acceso 1 de octubre de 2010).

4 En diciembre de 2012, Uruguay se ubicaba en el décimosegundo lugar entre los contribuyentes de personal militar y policial de NNUU (http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Dec12_2.pdf, acceso 14 de enero de 2013).

5 Dichos autores categorizan como *grandes contribuyentes* a catorce países que aportan más de 2000 efectivos a las OPUN.

2004	9	2.492	1° Pakistán 2° Bangladesh 3° India
2005	8	2.428	Ídem
2006	7	2.586	Ídem
2007	8	2.588	Ídem
2008	9	2.538	Ídem
2009	10	2.513	Ídem
2010	10	2.453	Ídem
2011	13	2.270	1° Bangladesh 2° Pakistán 3° India
2012	12	2.185	1° Pakistán 2° Bangladesh 3° India
2013	14	2.165	Ídem
2014**	18	1.821	1° Bangladesh 2° India 3° Pakistán

*Datos correspondientes al 31 de diciembre de cada año.

** Corresponde al 31 de mayo de 2014.

Fuente: http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (Acceso 01 de julio 2014)

Esta disposición de Uruguay ha llamado la atención de estudiosos y expertos dando lugar a pronunciamientos de personalidades políticas como del Secretario General de Naciones Unidas, Ban-Ki-Moon⁶ o la ex Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton⁷. Más recientemente, también se ha constituido en argumento para la postulación de Uruguay a un asiento no permanente del Consejo de Seguridad de NNUU para el período 2016-2017.

Sea como fuere, la contribución de personal uruguayo a las operaciones de paz de NNUU es un fenómeno sorprendente en términos comparativos (ver Cuadros 2 y 3). Para explicar sus razones e interpretar el fenómeno es necesario ubicarlo en el contexto del proceso de redistribución del poder entre fuerzas armadas y gobiernos civiles durante la restauración democrática iniciada en 1985, lo cual requiere bucear en la historia de las relaciones civil-militares del Uruguay.

El argumento central del artículo es que la contribución uruguayo con personal militar para operaciones de paz de NNUU (OPUN), una dimensión de la política exterior del Estado percibida como tal por los actores internacionales, no resultó de decisiones adoptadas por el gobierno uruguayo *desde y con* esa lógica. En efecto, se postula que las motivaciones de la contribución y sus características, al igual que la interpretación que permite comprenderlas, están *ancladas* en el ámbito doméstico y

6 http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=1217 (acceso 1 de octubre de 2012).

7 <http://es-us.noticias.yahoo.com/uruguay-compromiso-misiones-paz-clinton-040916794.html> (acceso 29 de setiembre de 2012).

que dicha política fue una variable de significación en el proceso de reacomodamiento de las relaciones de poder entre fuerzas armadas y gobiernos democráticos durante el período posautoritario. Es más, objetivamente ella contribuyó a facilitar el tránsito, relativamente pacífico, desde la recuperación democrática hasta su consolidación.

Además, el artículo describe la evolución de la contribución de Uruguay y sus características, en el marco del desarrollo general de las OPUN.

Finalmente, pone de manifiesto una aparente paradoja instalada a partir de 2010 y sugiere una explicación a la continuidad que muestra la contribución uruguaya a OPUN, a pesar que las variables que *alimentaron* el fenómeno durante dos décadas, han registrado modificaciones relevantes.

De tal manera, luego de explicitar ciertas cuestiones teóricas básicas, el artículo describe el desarrollo y las características generales de las OPUN para ubicar la evolución de la contribución uruguaya en ese marco y proponer una periodización de la misma.

Por otra parte, se sugiere que las controversiales novedades respecto al uso de la fuerza en OPUN, incorporadas en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Libia (2011) y la República Democrática del Congo (2013), justifican la propuesta de una nueva *generación* –la sexta– de OPUN; cuyas características ponen en cuestión la propia definición de estas iniciativas.

Una tercera sección se dedica al análisis de la política exterior y de defensa uruguayas que permite caracterizar a las relaciones civil-militares en su historia contemporánea. Finalmente, se propone una interpretación de las motivaciones de la política de contribución con las OPUN, dando cuenta de su impacto sobre la transición democrática uruguaya.

1. Apuntes teóricos y metodológicos. Variables externas vs. variables domésticas en política exterior y las relaciones civil-militares en el contexto sudamericano

En esta sección se explicita la cuestión del papel de las variables *sistémicas* o *externas* y las variables *domésticas* en política exterior. Posteriormente, se especifica el enfoque interpretativo del comportamiento institucional de las fuerzas armadas para finalmente introducir el concepto de poder político militar.

*Política exterior, variables externas y domésticas*⁸

El enfoque que adopta el autor sobre este debate ya clásico es que las decisiones de política exterior –como todos los procesos políticos y sociales en sociedades organizadas bajo la forma estatal– están *determinados* por las variables domésticas. Las variables externas –aun siendo poderosas e influyentes– constituyen *condicionantes* en cuyo marco actúan y deciden –o no– los actores internos. Son ellos quienes median, *tamizan* o simplemente *vehiculizan* la influencia de los factores internacionales o externos en los procesos de decisión. También se asume que las decisiones –o no decisiones– de los agentes individuales o institucionales ocurren en unas circunstancias

8 El enfoque de este punto se apoya en Russell (1990) y Hermann y Hermann (1989).

históricas dadas, lo cual incluye sus percepciones, creencias, tradiciones, valores, etc.

Así, se entiende que los procesos y los cursos de acción adoptados por los Estados, fueron *determinados* por sus actores de gobierno y/o fuerzas sociales y políticas internas. En tanto, las variables externas son interpretadas como *condicionantes* –variables independientes– en cuyo marco gobiernos, actores sociales y políticos, también las fuerzas armadas, negocian y adoptan sus decisiones.

En tal sentido, el esquema de análisis adoptado reconoce el papel de la estructura internacional como condición necesaria, aunque no suficiente, para explicar y comprender la política uruguaya de contribución con las OPUN. Así, una interpretación cabal de dicha política requiere incorporar las variables domésticas al análisis.

En concreto, los cambios en la estructura del sistema de relaciones internacionales ocurridos al desaparecer el mundo bipolar, generaron las condiciones necesarias para la modificación del comportamiento de Uruguay en relación a su contribución a las OPUN. Sin embargo, para explicar y comprender las motivaciones y las características de la política uruguaya frente a la cuestión, es imprescindible incorporar las variables domésticas al análisis.

Quiere decir que la unidad de análisis principal –variable dependiente– se ubica en el nivel local. Por otra parte, se asume que los estados *no* son *agentes racionales unificados*. Sus decisiones resultan de procesos políticos y burocráticos en los que intervienen diversos actores –*subunidades de análisis*– quienes actúan y deciden, en un momento histórico determinado y con base en sus particulares intereses, percepciones, creencias, etc.

Fuerzas Armadas y autonomía institucional relativa

La segunda precisión refiere al concepto de *autonomía institucional relativa* de las instituciones militares en tanto organizaciones estatales.

A ese respecto el autor concibe al Estado como una institución dotada de acción autónoma, dentro de ciertos límites definidos históricamente. Así, se entiende que las instituciones militares y sus integrantes, como toda gran organización, desarrollan intereses específicos que motivan y dan sentido a su comportamiento social. De allí su potencial capacidad de *acción autónoma*. Sin embargo, insertas en un proceso histórico que define un entorno nacional e internacional que las determina, la autonomía de las fuerzas armadas debe calificarse como *relativa*.

Entonces, para interpretar la conducta y el papel de las instituciones militares en los procesos socio-políticos, es necesario analizar sus intereses corporativos en relación con su propia trayectoria institucional, tomando en cuenta el contexto concreto en el cual interactúan con los demás actores estatales y otros actores políticos y sociales.

Así, el comportamiento socio-político de los militares responde al patrón general de autonomía relativa de las instituciones estatales, considerando además que, en última instancia, en cada caso la respuesta acerca del nivel de autonomía de las instituciones estatales respecto a los actores sociales es empírica⁹.

⁹ El concepto de autonomía del Estado ha dado lugar a numerosas polémicas teórico-metodológicas. Sus orígenes pueden vincularse a diversas corrientes teóricas, desde Max Weber a Antonio Gramsci. Ver también los trabajos más recientes de sociología histórica comparada de autores como Evans, Skocpol y Rueschemeyer.

En definitiva y como noción general, las instituciones militares poseen intereses corporativos propios, lo que no debe conducir a interpretar que desarrollan su actividad en un *vacío socio-político*. Ciertamente, en situaciones de crisis política grave, su autonomía puede devenir *cuasi-independencia*.

El poder político militar

Finalmente, en relación estrecha con la cuestión de la autonomía relativa de los militares, la tercera precisión refiere al concepto de *poder político militar*¹⁰ propuesto por Bengt Abrahamsson (1971:140 y siguientes).

A partir de la noción de poder *a la Dahl*, complementada por la propuesta de Hubert Blalock (1967: 110) de definirlo como una función multiplicativa de recursos y su movilización¹¹, donde movilización es entendida como *comportamiento motivado* por valores, expectativas y objetivos/incentivos, Abrahamsson señaló que el poder político militar se manifiesta cuando las instituciones castrenses *ponen en movimiento* sus recursos para imponer su voluntad sobre las preferencias de los gobernantes. En el caso extremo, con el resultado de desplazarlos para regir autoritariamente sobre el conjunto de la sociedad.

Resulta evidente que los recursos institucionales, organizativos y materiales que la sociedad pone en manos de sus fuerzas armadas, si se desvían de sus fines legítimos, permiten a las jerarquías militares imponer sus propios intereses sobre la voluntad de las autoridades legítimas del Estado y del conjunto de la sociedad.

De manera que, para comprender las razones –reales o potenciales– del uso desviado de los recursos institucionales castrenses, la clave principal son sus motivaciones. Y ellas resultan de alguna forma de la confluencia combinada de las tres variables señaladas: valores, objetivos/incentivos y expectativas.

Lo señalado nos devuelve a los clásicos conceptos *weberianos* de *dominación y autoridad* y a recordar que ambos son *relaciones consentidas*, en las que la noción de obediencia está implícita (Weber 2002: 170).

2. Desarrollo general de las OPUN y participación uruguaya: explorando tipologías en la pos Guerra Fría

Se propone una periodización de la participación uruguaya, enmarcada en la evolución general de las OPUN y sus características.

Desde que NNUU autoriza las primeras misiones de paz¹² y durante las cuatro

10 La materialización de la capacidad de las fuerzas armadas de imponer su voluntad sobre las autoridades de gobierno y el conjunto de la sociedad.

11 Ambos –recursos y movilización– deben estar presentes para que el poder se exprese. Dicho de otra forma, como el poder de A sobre B se ejerce a través de la amenaza y/o la movilización de recursos, además de la posesión de dichos recursos, deben existir incentivos que motiven la voluntad de movilizarlos.

12 Se opta por usar el término *misión* de paz pues durante ese período ellas exhiben un carácter claramente militar. El concepto de *operación* de paz en cambio da cuenta de la creciente incorporación de actividades y personal civiles en los despliegues autorizados por el Consejo de Seguridad a partir de 1992.

décadas de la guerra fría, la contribución de Uruguay tuvo un marcado carácter *testimonial*¹³ y se limitó a la misión de observación en Cachemira. Acompañando los cambios que registran las misiones de paz de NNUU en la pos Guerra Fría, Uruguay inaugura su política de intensa contribución con personal militar. A partir de entonces es posible distinguir cuatro etapas en la política uruguaya de aporte a las OPUN¹⁴ (ver Cuadro 2). La primera –que podría definirse como *experimental*– se inicia en 1992 con la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC por sus siglas en inglés) y culmina en 1996 al finalizar la tercera fase de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM por sus siglas en inglés). La siguiente etapa, caracterizada como de *repliegue*, muestra similitudes con el tipo de contribución del Uruguay en la guerra fría¹⁵ aunque a un nivel cuantitativamente superior. En efecto, la demanda de personal militar por parte de NNUU había crecido¹⁶ y las experiencias de Camboya, Mozambique y Angola mostraron a los militares uruguayos las posibilidades profesionales y salariales de este nuevo tipo de misión¹⁷.

En 2001, la autorización para la creación de MONUC (República Democrática de Congo)¹⁸ abrió la *etapa de apogeo* de la participación uruguaya en OPUN. En ella el aporte de personal militar no sólo alcanzó su máximo volumen, sino que fue sostenido y tuvo la forma de contingentes organizados autónomos de las tres fuerzas armadas. La incorporación de Uruguay a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2004 llevó los despliegues de contingentes militares fuera de fronteras a su máximo nivel¹⁹. Las tres fuerzas armadas destinaron unidades organizadas en MONUC/MONUSCO y MINUSTAH, incluyendo también entre 2003 y 2009, un equipo de la Fuerza Aérea con dos helicópteros en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE, por sus siglas en inglés).

13 Entre uno y tres observadores militares por año.

14 La primera experiencia de despliegue de una unidad organizada (transporte e ingenieros militares) fue en la *Multinational Force of Observers* (MFO), creada por los Acuerdos de Camp David entre Israel y Egipto (1981). Ella permanece aun desplegada con participación uruguaya, pero no es una operación de NNUU.

15 El repliegue refiere a los contingentes organizados ya que la contribución vuelve a ser de observadores militares individuales.

16 En los cinco años que van desde UNTAC en 1992 y hasta el cierre de UNIVEM III en setiembre de 1997 fueron abiertas más de 30 nuevas operaciones de paz. Ello contrasta con las 24 operaciones implementadas en los más de 30 años comprendidos entre 1948 y 1992. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (acceso 10 de octubre de 2012).

17 El promedio anual de observadores militares uruguayos en OPUN durante el período 1993-2012 fue algo mayor a sesenta. A partir de 2013, comenzó a decrecer claramente (ver Cuadro 2).

18 A partir de julio 2010 MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo) devino en MONUSCO (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo), cumpliendo la resolución 1925 del Consejo de Seguridad que autorizó un mandato más *robusto* para las fuerzas militares.

19 Así, Uruguay llega a tener despegados simultáneamente en la República Democrática del Congo y Haití a contingentes organizados de sus tres fuerzas armadas.

Cuadro 2. Periodización de la política uruguaya de contribución con OPUN

Etapas	Año	Número de Expertos y Observadores Militares	Número de Policías	Número de Efectivos en OPUN	Número de Operaciones de Paz Uruguay	Total General NNUU
Testimonial	1952-1989**	s/d	-	1,5	1	s/d
	1990*	10	-	10	2	10.304
	1991	11	-	1	3	9.927
Experimental	1992	19	-	949	3	52.154
	1993	83	-	928	5	69.961
	1994	77	19	923	8	69.356
	1995	68	22	928	8	31.031
	1996	42	14	912	7	24.919
Repliegue	1997	34	22	56	6	14.879
	1998*	32	30	62	6	14.398
	1999	46	1	47	10	18.410
	2000	62	-	62	8	37.733
Apogeo	2001	69	-	854	9	47.108
	2002	60	-	1.651	9	39.652
	2003	60	-	1.990	9	45.815
	2004	56	22	2.492	13	64.720
	2005	67	16	2.428	10	69.838
	2006	67	14	2.586	12	80.368
	2007	70	17	2.588	13	84.309
	2008	69	17	2.538	11	90.883
	2009	56	17	2.513	10	91.382
	2010	54	11	2.453	9	96.638
Retraimiento	2011	50	12	2.270	7	99.016
	2012	42	16	2.185	7	94.090
	2013	21	15	2.165	7	98.200
	2014***	16	5	1.794	5	97.175

* Información correspondiente al mes de noviembre.

** Estimación a partir del dato de Esteyro (2004: 124).

*** Información correspondiente al 31 de octubre 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a la información del DPKO, NNUU. http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (última consulta 09 de julio de 2014)

A partir de 2011 se comenzó a perfilar un cambio de tendencia, abriéndose una *etapa de retraimiento* en el aporte uruguayo.

Introducida así la propuesta de tipología sobre la contribución uruguaya de personal para operaciones de paz de NNUU, se presenta un breve análisis de la evolución general de las OPUN; marco general que permite comprender las características de la política uruguaya en el tema.

Evolución y características de las operaciones de NNUU

Las operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad entre 1945 y 1990 en general se integraron con observadores militares²⁰, su mandato fue supervisar el cumplimiento de acuerdos de paz a expreso pedido de las partes en conflicto. Estuvieron enmarcadas por el Capítulo VI de la Carta de NNUU.

El fin de la guerra fría y la eclosión de las llamadas *nuevas guerras* (Kaldor 1999; Münkler 2005)²¹ modifica el patrón de conducta del Consejo de Seguridad. A partir de entonces, las operaciones de paz se multiplicaron y complejizaron.

Las *megaoperaciones* con miles de efectivos uniformados y civiles se generalizaron, crecieron en complejidad e incluyeron autorizaciones para un uso cada vez más *robusto* de la fuerza (Capítulo VII), hasta que en Libia en 2011²² y en el Nordeste del Congo en 2013²³, el Consejo de Seguridad autorizó operaciones claramente bélicas.

Este proceso tuvo impacto en la arquitectura de NNUU. Así, en 2002 la gestión de operaciones de paz se desprendió del Departamento de Asuntos Políticos, con la creación del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) que en 2007, dio origen al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DFS)²⁴.

El DPKO se ha convertido en el departamento de NNUU que más presupuesto y dotación de personal gestiona. En efecto, en setiembre 2012, las operaciones de paz desplegadas sumaban dieciséis y su presupuesto anual ascendía a 7.330 millones de dólares²⁵. Pero, el pico de personal en operaciones se registró en agosto de 2012 con 119 mil voluntarios²⁶; unos 96.500 policías y militares, provenientes de 116 países²⁷.

La contribución financiera que sostiene este complejo y costoso andamiaje se regula por una serie de resoluciones de la Asamblea General. Contrariamente al aporte

20 La UNEF I (1956) en la zona del Canal de Suez y UNEF II (1973) en el Sinaí fueron las excepciones.

21 Si en Europa, entre fines del siglo XVIII y mediados del siglo XX, “la guerra hizo a los Estados y viceversa” (Tilly 1990), Kaldor (1999) propone que, en el marco de la globalización, las *nuevas guerras* desintegran los Estados por la vía de cimentar nuevas identidades (étnicas y religiosas) socavando el sentido de comunidad política compartida. Además, enfrentan redes de actores estatales y no estatales en conflictos en los que las batallas son raras, la distinción entre combatientes y no combatientes se difumina y la violencia afecta principalmente a la población civil.

22 Resolución 1973/2011 del 17/03/2011.

23 Resolución 2098/2013 del 28/013/2013.

24 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/61/858> (acceso 17 de diciembre 2012)

25 Desde el 01/07/2012 al 30/06/2013. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (acceso 15 de julio 2013)

26 El concepto de voluntarios es amplio e incluye personal local contratado.

27 <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (acceso 15 de julio de 2013).

de personal, que es voluntario, el financiamiento de las OPUN se basa en el principio de la responsabilidad colectiva y es obligatorio, aunque no existan mecanismos compulsivos para garantizar su cumplimiento²⁸.

Los ratios de aportación financiera de los Estados miembro de NNUU se ordenan en una escala de diez niveles, según el ingreso nacional bruto de cada país. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con las mayores contribuciones financieras, integran el *Nivel A*.

Desde el punto de vista del volumen de personal desplegado, las OPUN presentan una tendencia general ascendente desde 1991, encontrando un *techo* en 2010 (ver Gráfico 3). Sin embargo, es posible diferenciar tres grandes etapas en base a las características de los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad.

Los primeros grandes despliegues pos Guerra Fría tuvieron el mandato de garantizar la implementación de acuerdos posconflicto. Este período, de apenas una década, tuvo un saldo político considerado generalmente como exitoso. Sus mandatos incluyeron objetivos y tareas relativamente bien definidos y fueron de corta duración. Comenzó en 1992 con UNTAC (Camboya), el máximo despliegue de personal llegó en 1994 con ONUMOZ (Mozambique) y las tres UNUVEM (Angola) para, entre 1998-2000, retornar a los niveles del fin de la guerra fría.

Ese breve paréntesis precedió a la tercera etapa –el *boom*–, iniciada a fines de 1999 con MONUC (República Democrática del Congo) a la que se sumaron –entre otras menores– MINUSTAH en República de Haití (junio 2004) y UNAMID (Darfur) en 2008²⁹.

Es necesario detenerse en el contenido de los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad para las diversas operaciones de paz, las tareas y actividades que de ellos derivaron, además de examinar las características de su y sus arreglos institucionales.

Diversas tipologías han sido propuestas para caracterizar la evolución general de las operaciones de paz de NNUU. La más aceptada toma la idea de las *generaciones*³⁰, a partir del reconocimiento de la existencia de una matriz básica que, en una sucesión temporal, incorporó de manera acumulativa tareas, actividades y objetivos.

Un primer gran *parteaguas* se ubica al fin de la guerra fría. En efecto, hasta 1989 el número de operaciones de paz autorizadas, el volumen de personal desplegado y la complejidad de sus mandatos fueron relativamente limitados. Desde 1948 –creación de la UNTSO³¹– y el fin de la guerra fría, se implementaron trece operaciones de paz. En cambio, desde 1992 el Consejo de Seguridad autorizó 54 OPUN³², cuyo

28 De acuerdo al artículo 17 de la Carta de NNUU. La resolución 55/235 y 55/236 de la Asamblea General estableció criterios para la aportación financiera. La deuda total de los estados con NNUU por este concepto era de 1.240 millones de dólares, ya vencido el plazo del 31/05/2013 para las aportaciones (<http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>, acceso 20 de julio de 2013)

29 En agosto 2012 la UNAMID (Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur) contaba con 21.607 militares y policías y más de un millar de civiles internacionales. (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml> (acceso 9 de octubre de 2012).

30 La referencia es el análisis, particularmente detallado que propone Kenkel (2013).

31 Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>

32 <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml> (acceso 29 de setiembre de 2012).

volumen, complejidad, espectro de acción y particularmente sus potestades para el uso de la fuerza crecieron sostenidamente.

Así, la *primera generación* –las OPUN tradicionales– corresponde al período de la guerra fría y tiene como rasgos definitorios estar integradas por observadores militares dotados únicamente de armamento liviano y con el mandato de verificar el cumplimiento de acuerdos entre partes en conflicto, sin autoridad ni medios para obligar a las partes en conflicto.

La *segunda generación* surge al fin de la guerra fría con los primeros grandes despliegues de tropas³³. Su mandato incluyó el uso limitado de medios de violencia, principalmente para autodefensa. Incorporaron personal y tareas civiles; organización de elecciones, desarme, asistencia humanitaria e incluso funciones provisionales de gobierno.

Estas dos primeras *generaciones* de OPUN guardan relativa coherencia con el concepto *westfaliano* de soberanía estatal, apoyándose en el Capítulo VI de la Carta de NNUU³⁴.

La aparición de la *tercera generación* de OPUN, resultó de la generalización de la apelación al Capítulo VII. Surgió así, el llamado *uso robusto* de la fuerza para *imponer la paz*, abriendo la etapa *post-westfaliana* de las OPUN. Ello resultó de la trágica experiencia de operaciones³⁵ autorizadas bajo Capítulo VI en ambientes de conflicto intraestatal y violaciones graves de derechos básicos de la población civil.

La *cuarta generación* introduce formas aun más *intrusivas* de intervención bajo administración internacional –las llamadas *peace-building activities*– además de incrementar las tareas y objetivos civiles en sus mandatos.

Las OPUN de *quinta generación* –operaciones *híbridas*– formalizaron la coparticipación de organizaciones regionales (Unión Africana u OTAN).

Finalmente, con la *intervención humanitaria* en Libia y la creación de la *brigada de intervención* en MONUSCO, emerge una *sexta generación* de operaciones de paz que incluye verdaderas operaciones bélicas ofensivas que Naciones Unidas encomienda a organizaciones regionales³⁶.

Estas dos polémicas decisiones del Consejo de Seguridad pusieron en cuestión el propio carácter de las *operaciones de paz* al superarlo dialécticamente y de hecho negarlo, más allá de fundarse en razones humanitarias y tener como objetivo la protección de poblaciones civiles seriamente amenazadas.

La evolución reseñada tuvo como contrapartida y fundamento un desarrollo conceptual cuyos principales hitos fueron: dos informes del Secretario General de NNUU, Boutros Boutros-Ghali³⁷ –primeros jalones del desarrollo post-westfaliano

33 Ya se señaló arriba que los grandes despliegues tuvieron su antecedente en el Canal de Suez, 1956.

34 Conviene precisar que las operaciones de paz no están explícitamente contempladas en la Carta de NNUU.

35 Ruanda, Somalia y Bosnia (Srebrenica) son las más citadas.

36 La operación en Libia fue iniciada por el Mando Central de los Estados Unidos (CENTCOM) y sucesivamente conducida por coaliciones de países hasta que OTAN asumió formalmente su conducción bajo la denominación “Operación Protector Unificado”. En el este de la República Democrática del Congo, la brigada de intervención se constituyó con 2.500 efectivos de África del Sur, Mozambique, Malawi y Tanzania.

37 “An Agenda for Peace” de 1992 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277> (acceso 14/11/2014) y su suplemento de 1995, <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm> (acceso 14/11/2014)

de las operaciones de paz–, el Informe Brahimi³⁸ del año 2000 y la *doctrina de la Responsabilidad de Proteger* (R2P, según el acrónimo de su denominación en inglés), presentada por la Comisión Internacional de Expertos de Alto Nivel en diciembre 2001³⁹, refrendada en diciembre de 2004 por el Panel Especial convocado por Kofi Annan y avalada por la Cumbre Mundial –en el marco de la Asamblea General de NNUU en 2005⁴⁰–. Sin embargo, el debate sobre el derecho de intervención internacional no está cerrado⁴¹.

Paralelamente, las operaciones de paz y sus diversas dimensiones se han convertido en uno de los asuntos más dinámicos de la literatura académica reciente en la disciplina de relaciones internacionales.

En un nivel más operativo, deben mencionarse la Doctrina Capstone⁴² aprobada por el DPKO en 2008 y la serie de documentos de la *New Horizon Initiative*, abierta en 2009, con el denominado C34 –por el número de países originalmente representados en él⁴³–. Así, el Informe del Secretario General acerca de la Implementación de las Recomendaciones del Comité Especial sobre Operaciones de Paz⁴⁴ formula recomendaciones ante los multifacéticos desafíos de las operaciones de paz en curso y frente a los límites financieros y de reclutamiento de personal que el enorme desarrollo alcanzado por estas operaciones plantea.

3. La contribución uruguaya a operaciones de paz

Como punto de partida debe establecerse que la contribución uruguaya con las OPUN guarda coherencia con el tradicional apego de su política exterior al multilateralismo, expresado en la activa participación de Uruguay en los dos grandes proyectos de ese tipo de la historia moderna: el Tratado de Versalles (1917)⁴⁵ de creación de la Sociedad de Naciones y la Carta de San Francisco (1945) que creó las NNUU.

Sin embargo, la participación uruguaya en OPUN no ha estado libre de polémicas domésticas en relación con otros dos principios tradicionales de su política exterior: el respeto a la auto-determinación de los pueblos y, su contrapartida, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados⁴⁶.

38 Documento A/55/605, Asamblea General de NNUU. <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/146.html> (acceso 11 de octubre de 2012).

39 La *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) presidida por el ex Canciller de Australia, Gareth Evans, y el asesor especial del Secretario General de NNUU, Mohamed Sahnoun.

40 <http://r2pcoalition.org/content/view/22/48/> (acceso 10 de octubre de 2012).

41 Brasil introdujo un giro con el concepto de *responsabilidad mientras se protege, RwP*.

42 UN Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, DPKO/DFS, agosto 2008.

43 El Informe del Comité Especial (C34), integrado por representantes de 147 Estados puede consultarse en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20A%2065%2019.pdf> (acceso 12 de octubre de 2012)

44 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/573 (Acceso 12 de octubre de 2012).

45 En 1927 el Embajador Alberto Guani, representante uruguayo ante el organismo internacional, cumplió con la responsabilidad de presidir su Asamblea General.

46 Los debates más importantes se produjeron en relación a la MINUSTAH y Uruguay no fue excepción en América Latina.

Cuadro 3. Contribución de Personal para OPUN comparada con población y fuerza militar movilizada. Uruguay y otros contribuyentes mayores

País	Población total (estimada)	Personal militar movilizado	Contribución con OPUNs (Julio 2011)	Ratio de Contribución	
				Cada 10.000 hab.	% de las Fuerzas armadas
Bangladesh	161.083.804 (Julio 2011)	156.753	10.654	0,65	6,80
India	1.205.073.612 (Julio 2011)	13.154.500	8.423	0,07	0,0006
Pakistán	190.291.129 (Julio 2011)	617.000	10.626	0,56	0,006
Nigeria	170.123.740 (Julio 2012)	80.000	5.632	0,33	7,04
Uruguay	3.316.328 (Julio 2012)	26.058*	2.428	7,32	9,32

Fuente: Elaboración propia. Datos de población tomados de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (acceso 15 julio 2012). Datos de personal militar movilizado en países del sudeste asiático: http://csis.org/files/publication/110516_South_Asia-AsiaMilitaryBalance2011.pdf (acceso 15 julio 2012). Datos de personal militar y movilizado de Nigeria: *IISS 2010 Military Balance: 319-321*. Datos sobre Contribución de los países a OPUNs: http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (acceso 15 julio 2012). * Datos al 31/12/2012, Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República, http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=455%3Adatos-excel-2013&catid=39%3Aobservatorio&Itemid=89 (acceso 10 de noviembre 2013).

Sea como fuere, el intenso compromiso uruguayo con las OPUN, acompañando su proceso pos Guerra Fría, se ha convertido en un rasgo importante de la *imagen internacional de marca* del país⁴⁷ y es sorprendente en términos comparativos (Cuadro 3).

Sin embargo, como se analiza más adelante, la contribución con personal militar para operaciones de paz surgió y se desarrolló domésticamente como un *asunto de las fuerzas armadas*. De esta forma, su manejo siguió la lógica tradicional de los procesos de políticas militares y de defensa instalada desde el siglo XX en Uruguay.

Recién al promediar la primera década del siglo XXI, cuando ya la contribución con tropas militares había alcanzado su apogeo, esta política comenzó a percibirse como expresión de la política exterior del país, incorporándose conceptual y orgánicamente en ella.

Así, la interpretación del notable desarrollo del aporte de personal militar para las OPUN, más allá de su innegable impacto en la política exterior del país, debe

⁴⁷ En la literatura académica, al considerar la participación de Uruguay en OPUN generalmente se califica negativamente a sus tropas, en base a denuncias de ONG ante autoridades de NNUU por violaciones de derechos humanos y abusos contra la población civil en la misión del Congo. Exceptuando algún caso, en general ellas no fueron comprobadas. En cambio, más recientemente, un sonado caso en Haití dio lugar a una disculpa pública del propio Presidente uruguayo y a un proceso judicial en Uruguay contra los militares involucrados.

ubicarse en el contexto de la historia de las relaciones civil-militares del período posautoritario.

Efectivamente, Uruguay es citado generalmente en la literatura entre el grupo de países cuya contribución a las OPUN está básicamente motivada en razones de política doméstica y particularmente de carácter económico⁴⁸. Por otra parte, ciertos autores han señalado el efecto positivo de la contribución con militares en OPUN en los procesos posautoritarios de América del Sur, señalando que dichas misiones contribuyen a acelerar la disposición de los militares para aceptar el juego democrático y subordinarse a los gobiernos electos⁴⁹.

Recientemente en una tipología construida a partir de las diferentes motivaciones de los gobiernos para aportar tropas y/o recursos financieros para OPUN, Uruguay es caracterizado entre los países en *vías de democratización* cuya contribución se guía por *lógicas de tipo institucional* y en los que sus fuerzas armadas consideran las OPUN como una misión *aceptable y hasta prestigiosa* desde el fin de la Guerra Fría (Bellamy y Williams 2012).

Estas conclusiones, aunque compartibles en general, parecen sustentadas en un basamento empírico limitado y que fue recogido en general hace ya una década.

Así, en esta sección se propone aportar evidencia más actual y detallada sobre las motivaciones que llevaron a Uruguay a ubicarse, entre 2002 y 2010, como uno de los diez mayores contribuyentes de NNUU, junto a países con poblaciones y fuerzas armadas tan numerosas como India, Pakistán, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka o Nigeria (ver Cuadros 1 y 3).

4. Claves de la motivación de Uruguay para contribuir con OPUN: *política exterior y defensa y relaciones civil-militares*

Como ya se adelantó, las variables clave, aquellas que permiten identificar las motivaciones de Uruguay para convertirse en uno de los grandes contribuyentes de personal de las OPUN y comprender cómo se decidió y se gestionó esta política, se ubican en sus procesos de política doméstica.

La tesis central de este artículo es que la intensa contribución de personal militar de Uruguay para OPUN está inseparablemente vinculada con las características de las relaciones civil-militares y su evolución durante el período posautoritario iniciado en 1985.

Además, el notable involucramiento de las fuerzas armadas uruguayas en OPUN y el comportamiento de los sucesivos gobiernos en relación a este asunto, contribuyen a la interpretación de las características del proceso de *normalización democrática* de las relaciones civil-militares de dicha etapa. En particular se argumenta que la modalidad de gestión de los fondos que Uruguay recibió de NNUU como retribución por sus contribuciones –pagos por retribuciones al personal, por desgaste de equipamiento y autosustentación de los contingentes militares– es una variable

48 Particularmente Sotomayor (2007, 2013).

49 Moskos (2000); Norden (1995), Desch (1999), entre otros.

significativa para comprender la forma en que se procesó la redistribución del poder entre gobiernos electos y fuerzas armadas hasta la actual situación de consolidación democrática.

Previo a caracterizar las relaciones civil-militares y su evolución reciente, es necesario bucear brevemente en la historia del Uruguay y en su inserción geopolítica regional.

Geopolítica, tradiciones de política exterior, cultura política y políticas militares

La ubicación geopolítica del territorio que hoy ocupa el Uruguay es un dato central para entender su trayectoria desde épocas coloniales. Durante dos siglos, el control del territorio que desde 1830 quedó formalmente bajo soberanía de la República Oriental del Uruguay, representó una llave estratégica en la competencia por la hegemonía regional. Los Imperios de España y Portugal disputaron su control y las dos grandes potencias sudamericanas –Brasil y Argentina– heredaron aquel conflicto⁵⁰.

Dicha realidad geopolítica explica en buena medida las líneas estratégicas de política exterior uruguaya. Así, en el plano regional, la denominada política *del péndulo*, fue un rasgo tradicional de la diplomacia uruguaya inspirada en la definición que el caudillo nacionalista Luis A. de Herrera, quien caracterizara al Uruguay como *el algodón entre dos cristales*, preconizando el principio de la neutralidad activa como garantía de su existencia independiente: “Ni con Brasil, ni con la Argentina, dice la divisa de nuestro localismo; pero completándolo procede a agregar: ni contra uno ni contra otro” (Herrera, “Formación Histórica Rioplatense”: 35, en Methol Ferré 1971, s/p).

Así: “Desde el punto de vista uruguayo, la No Intervención es mucho más que una doctrina entre otras, o más justa que otras, sobre los derechos de los pueblos a su autodeterminación. Es la razón de existencia del país mismo” (Methol 1971: s/p)

Junto a la convicción de sus élites dirigentes respecto a la virtual indefensión del país frente a sus grandes vecinos, a su apego vital a la no intervención y por extensión a la promoción del derecho internacional, como guía central y supremo instrumento regulador de las relaciones entre los estados, la sociedad uruguaya fue incorporando durante el siglo XX un rasgo definitorio; la propensión por el arreglo pacífico y la negociación política para la resolución de conflictos, internacionales o también domésticos. Algo que no había caracterizado su historia previa a la independencia ni, ciertamente, a los llamados *años turbulentos* del siglo XIX.

Autores como Carlos Real de Azúa⁵¹, también Methol Ferré, describieron e interpretaron cómo, desde las primeras décadas del siglo XX, la cultura política uruguaya fue incorporando el humanismo, el pacifismo y hasta cierto antimilitarismo difuso que la caracterizan. Confluyeron para ello varias variables: la temprana prosperidad económica asentada sobre el sedimento del *turbulento* siglo XIX con sus interminables guerras civiles y el fuerte aporte inmigratorio europeo. Todo ello,

⁵⁰ Una rivalidad que recién se extinguió en los años ochenta con la celebración de los acuerdos bilaterales de cooperación sobre energía (hidroeléctrica y especialmente nuclear) y de libre comercio entre Argentina y Brasil que culminaron en el Mercosur.

⁵¹ Por ejemplo su última obra, publicada en 1984, Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?

junto al desarrollo de una considerable élite ilustrada, explica la intensidad con la que, desde *su apacible balcón al océano, mirando hacia Londres y París*⁵², la sociedad uruguaya asistió a los horrores de las guerras del Viejo Continente, alimentando la conformación del *Uruguay feliz* de la primera mitad del siglo XX, tan agudamente pintado por Methol (1959: s/p):

“Aquella sociedad desgarrada durante todo el siglo XIX encontró la paz. En medio de las tempestades mundiales fue remanso, refugio de tranquilidad. Entonces, como no hacíamos la historia, decidimos gozarla. [...] Apoltronados en nuestra pequeñez, convertimos la historia en el más vasto y apasionante espectáculo. La dependencia, que en otros países convirtió la vida en sufrimiento, en nosotros se transmutó en vivir la vida como representación. La no inserción en la producción estimula la vida representativa. En la representación vivimos «peligrosamente» desde las trincheras de Teruel, la batalla de Londres, la reconquista de París, etc. Tuvimos la más grande participación imaginaria en la historia contemporánea. Afrontamos todos los riesgos y angustias como si fueran nuestros, en una pantalla cinematográfica de dimensión mundial. Compensamos así nuestra pasividad en representación. Teníamos todas las ventajas de la seguridad junto a los suspensos del drama”

Así, durante la construcción del Uruguay contemporáneo las fuerzas armadas fueron percibidas casi como superfluas o en el mejor de los casos un mal necesario: “[...] en el Uruguay equilibrado del primer tercio del siglo el ejército nos aparece hoy como no teniendo función concreta” (Real de Azúa, C. 1969:186)⁵³

También: “...algo así como un acuerdo político-social que al mismo tiempo negaba a las Fuerzas Armadas los medios para una relativísima eficacia y hacía objeto a todos sus integrantes de un desdén lapidario” (Real de Azúa 1969: 187).

Esta fue, muy brevemente descrita, la realidad de las relaciones civil-militares hasta iniciarse el ascenso autoritario –años sesenta del siglo XX– que desembocaría en el golpe de estado de 1973 y el posterior período autoritario.

La restauración democrática de 1985⁵⁴ reinstaló –*mutatis mutandi*– muchos de los patrones tradicionales de funcionamiento político de la democracia construidos durante el siglo XX. Entre ellos la *omisión* de los asuntos militares y de defensa en la agenda política; a la vez expresión y resultado del desajuste entre la *nominalidad* de las funciones militares y su *efectiva* condición de instrumento de reserva del gobierno⁵⁵ ante eventuales turbulencias socio-políticas (ver Real de Azúa 1997: 185-187).

52 La definición es de Methol Ferré, ver su artículo de junio 2004: “Mercosur: una nueva lógica histórica” Disponible en: <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos/detalle.php?id=197> (acceso 10/10/2013)

53 N. del A.: se refiere al siglo XX.

54 Como se ve se opta por el concepto de restauración. Ello no es inocente ni baladí. El caso uruguayo constituye en Sudamérica un ejemplo paradigmático de transición democrática que reinstaló el sistema, el elenco y las tradiciones políticas construidos a lo largo del siglo anterior. Ello no debe inducir a interpretar –erróneamente– que quince años de autoritarismo no dejaron huella en la sociedad uruguaya.

55 Dice Real de Azúa: “...Batlle prefirió un ejército confinado en sus dos tareas tradicionales de orden público y vigilancia de la soberanía, sin emplearlo –lo que constituye tradición más común de lo que se cree en los presidentes uruguayos– como factor directo de poder...” (1997:180).

Para dicha *omisión restaurada* confluyeron además nuevas variables que reforzaron tanto el tradicional aislamiento social de las fuerzas armadas como la larga *abstención política* en la gestión de las instituciones militares. Sin dudas, el rechazo al papel de los militares durante el autoritarismo contribuyó a profundizar el ostracismo militar en la sociedad uruguaya. En la reinstalación de la *omisión* también pesaron cuotas de prudencia y temor políticos ante la capacidad remanente de amenaza militar antidemocrática. Amenaza que, en la temprana *restauración* llegó al veto en asuntos sensibles para la corporación⁵⁶.

El interés de las direcciones partidarias en recomponer viejos vínculos y tradicionales lealtades militares también jugó un papel en la regeneración de la esfera de autonomía relativa de las fuerzas armadas.

En ese marco, la opción de menor riesgo para los gobiernos fue la de no innovar, dejando que la inexorable acción del proceso inflacionario erosionara paulatinamente el valor real y la significación relativa del presupuesto asignado a defensa⁵⁷ (ver Cuadro 4). En ese contexto, los militares retomaron su condición tradicional de administradores autónomos de su presupuesto⁵⁸. La otra posibilidad, más arriesgada, para los gobiernos posautoritarios hubiera sido redefinir y asignar misiones pertinentes a las fuerzas armadas para ponerlas en sintonía con la democracia; reformándolas y redimensionándolas.

Deben entonces explicitarse las características de las relaciones civil-militares en el Uruguay democrático del siglo XX. Setenta años⁵⁹, durante los que —a diferencia del conjunto de la región— las fuerzas armadas observaron subordinación a los gobiernos democráticos. *Militares civilistas*, fue el *oximoron* que los propios uniformados de la época adoptaron orgullosamente para caracterizar su ajenidad de la política.

Esta prolongada abstención militar incluyó anomalías en las relaciones entre jerarquías militares y gobernantes, cuyos primeros orígenes pueden vincularse con la forma y el momento en los que las fuerzas armadas se institucionalizaron y profesionalizaron, entre fines del siglo XIX y principios del XX.

56 El hecho más notorio ocurrió en 1986 cuando el Comandante en Jefe del Ejército, Tte.Gral.Medina, anunció que no daría curso a las citaciones judiciales de militares acusados de violación de derechos humanos. El asunto se *resolvió* entonces con la aprobación de la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Prensión Punitiva del Estado.

57 Durante los años del autoritarismo, las fuerzas armadas alcanzaron su récord histórico en volumen de personal, equipo, infraestructura y presupuesto, así como en el nivel de los ingresos del personal militar activo y en retiro. Más abajo se verá el asunto del recorte presupuestal con más detalle.

58 No debe interpretarse que los recursos se destinen a rubros presupuestales diferentes a los establecidos por el gobierno. La afirmación refiere a que, en ausencia de políticas militares explícitas, ellas son diseñadas por las fuerzas armadas y en consecuencia se utilizan los recursos autorizados.

59 Dos interrupciones democráticas se registraron entre 1899 y 1972. En 1933, el Presidente electo, Gabriel Terra, apoyado en la Policía y el Cuerpo de Bomberos instauró un régimen autoritario hasta 1938. Las fuerzas armadas, previamente depuradas por Terra, observaron una neutralidad cómplice con el golpe. El segundo, denominado *golpe blando* (1942-1946), tuvo al Gral. y Arq. Alfredo Baldomir, Presidente electo en 1938, a la cabeza.

Carlos Real de Azúa lo sintetizó así:

“(…) es obvio que el ser el ejército tan abrumadoramente colorado y la situación política centrarse en torno al Partido Colorado como «partido dominante» hizo fluido el paso a un ejército técnico, profesional y obediente a la autoridad.” (Real de Azúa, C. 1997: 179)

Los rasgos centrales de las relaciones civil-militares en el Uruguay democrático en el siglo XX fueron: los gobiernos establecían las misiones, asignaban presupuesto y designaban las jerarquías militares. Por su parte, las instituciones castrenses definían las políticas militares y gestionaban los recursos sin mayor intromisión ni control real del gobierno. De tal forma, el diseño y el funcionamiento de las instituciones militares fueron resortes manejados corporativamente por las altas jerarquías de las fuerzas armadas⁶⁰.

Así, consentida por los gobiernos democráticos, la autonomía relativa de las instituciones militares uruguayas sustentó el (Abrahamsson 1972: 140) de las fuerzas armadas uruguayas que su condición de virtual hace patente.

Es interesante poner de manifiesto cómo la tradición uruguaya de manejo de los asuntos militares y de la defensa precede largamente en el tiempo al patrón actual de relaciones civil-militares predominante en la región que David Pion-Berlin (2005) propuso denominar *control político civil*, para diferenciarlo de la definición clásica del concepto de control civil y de sus variantes más extendidas⁶¹.

En efecto, todas ellas excluyen las *reservas de dominio militar* (Valenzuela 1992: 57-103) y es eso precisamente lo que pone de manifiesto la propuesta de Pion-Berlin: los gobiernos latinoamericanos en las últimas dos décadas han logrado mantener a los militares alejados de los temas de gobierno, pero delegan en ellos el manejo de los asuntos de política militar y de defensa.

Las élites gobernantes latinoamericanas, sostiene Pion-Berlin, no tienen incentivos suficientes para dedicar tiempo y esfuerzo a una temática que no conocen y les ofrece escasos réditos políticos. Así, la situación de *control político civil* maximiza su bienestar y les evita riesgos políticos y hasta potenciales conflictos con las instituciones militares.

De tal forma, según Pion-Berlin, en las condiciones de actuales en América Latina, el control político civil constituye el mejor arreglo posible de las relaciones civil-militares; un equilibrio anómalo democráticamente pero que tiende a permanecer.

Es interesante subrayar, además, que la crítica central que Thomas Bruneau (2005) realizó a Pion-Berlin también puede vincularse al caso uruguayo. Veamos: Bruneau argumentó que la autonomía militar, implícita en el control político civil, no sólo supone la existencia de un área de políticas públicas fuera del control gubernamental; situación normativamente indeseable y que fragiliza la democracia.

60 El autor ha publicado diversos artículos sobre esta cuestión con base en sus trabajos de investigación iniciados con su tesis de maestría (2000) y desarrollados gracias al financiamiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República entre 2004 y 2006 y luego del Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en el período 2008-2009. En el primer caso contando con el invaluable trabajo de Diego Gonnet y Rolando Arbesún y en el segundo con el de Fiorella Rabuffetti y Dominique Rumeau.

61 Samuel Huntington, en su “The Soldier & the State” (1957) definió el concepto de control civil. Posteriormente, el mismo fue reconceptualizado por numerosos autores.

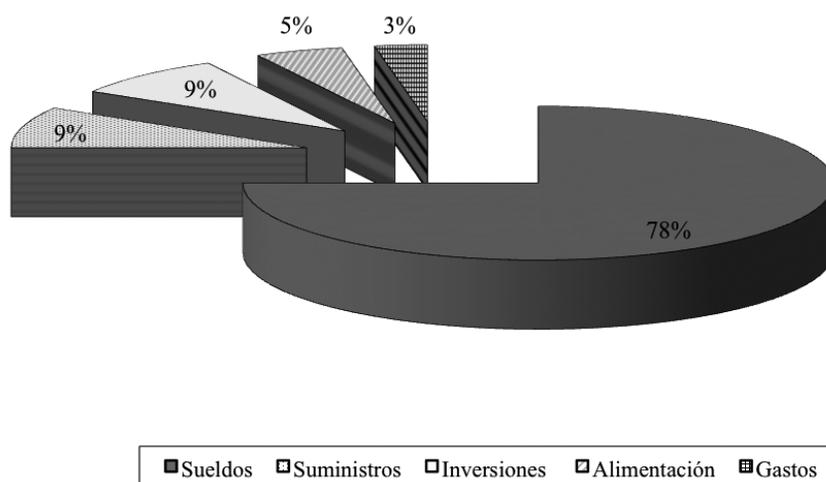
También genera condiciones para el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos. Aquí vuelve a configurarse el caso uruguayo.

En efecto, el Ministerio de Defensa, cuyo presupuesto se destina en un 60% a las fuerzas armadas (Gráfico 1), no sólo consume un volumen significativo de recursos públicos⁶². Además, como se ve en el Gráfico 2, se destina en un 80% a salarios. Obviamente, tal estructura del gasto da cuenta de unas fuerzas militares con bajas capacidades operativas y problemas de equipamiento; esto es ineficaces.

Por otra parte, es posible inducir que –como ocurre en cualquier institución pública con bajos niveles de control externo– la gestión de los recursos tiende a ser ineficiente.

Presentadas así las características más significativas de las relaciones civil-militares en Uruguay, es posible completar el análisis de la política de contribución con las operaciones de paz durante las últimas dos décadas.

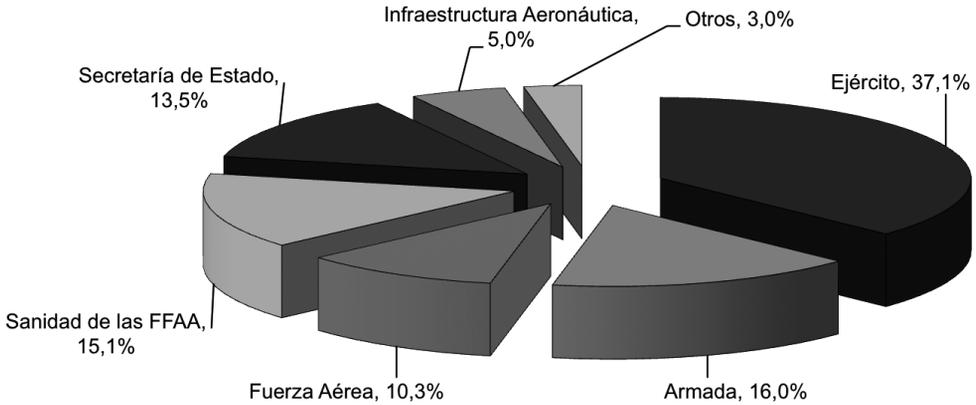
Gráfico 1. Distribución del gasto del Ministerio de Defensa Nacional (2013)



Fuente: Armada Nacional, Conferencia del C/N Fernando Pérez Arana, Jefe de Política Naval y Planes del Estado Mayor General de la Armada Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (05/06/2013).

⁶² Casi 750 millones de dólares, que significan alrededor del 4% del presupuesto público y el 2,2% del PBI de Uruguay (Gonnet Ibarra 2012).

Gráfico 2. Ministerio de Defensa Nacional: distribución del gasto según dependencias (2013)



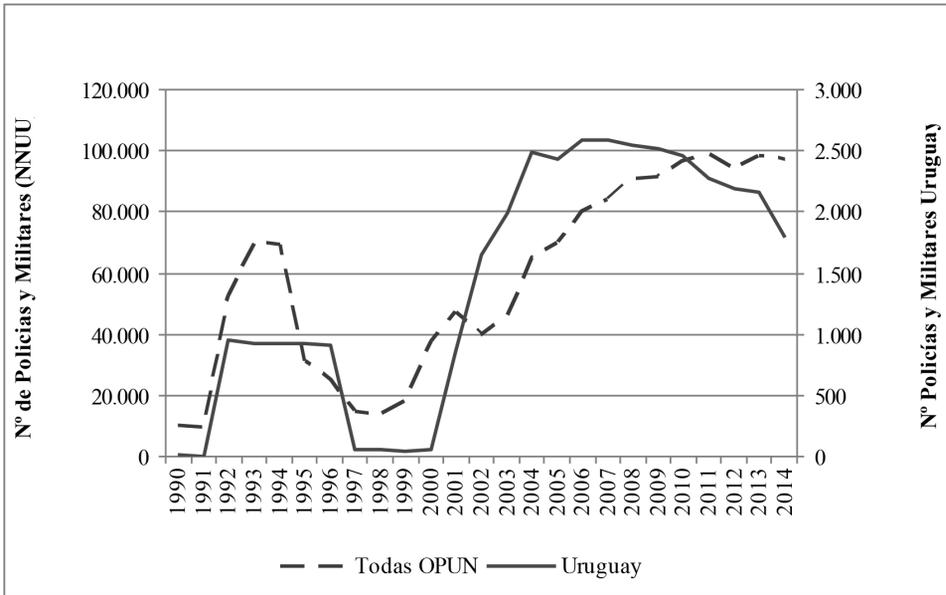
5. La contribución de Uruguay con las Operaciones de Paz de NNUU y la restauración democrática

Debe precisarse que la condición necesaria —si bien no suficiente— para explicar esta política uruguaya fue el desarrollo general de las OPUN luego del fin de la Guerra Fría. También es necesario señalar que la evolución de la contribución uruguaya acompaña el desarrollo general de las OPUN (Gráfico 3).

Desde que Uruguay destacó su primer observador militar en UNMOGIP⁶³, Cachemira (1952), hasta convertirse en un gran contribuyente de personal para operaciones de paz, esta política fue percibida por la sociedad uruguaya y tramitada por el gobierno como una cuestión de la esfera del Ministerio de Defensa y particularmente de las fuerzas armadas. Ello fue perfectamente coherente con las características de las relaciones civil-militares y las tradiciones uruguayas de manejo político de los asuntos militares y de la defensa.

63 Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán.

Gráfico 3. Evolución del número de personal uniformado en OPUN (1990-2013)



Fuente: Construido por el autor en base a información del DPKO, NNUU.

Sin embargo, han surgido novedades. En efecto, al promediar el año 2013 la opinión pública informada y las autoridades políticas uruguayas ya han incorporado la idea de que la contribución con personal militar para OPUN es parte integral de la política exterior del país. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha asumido su compromiso institucional con el tema y comienza a desarrollarse un trabajo interagencial con el Ministerio de Defensa, donde además el número de responsables políticos en cargos de dirección se ha incrementado⁶⁴.

La primera señal de cambio fue la propuesta de postular al Uruguay a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de NNUU durante el período 2016-17⁶⁵, para lo cual la participación en operaciones de paz pasó a ser un argumento fuerte⁶⁶. Paralelamente, la actividad en asuntos de seguridad internacional de su representación ante NNUU en Nueva York se amplió e intensificó.

La incorporación formal de la contribución con OPUN a la política exterior llegó en febrero de 2010, con la promulgación de la Ley Marco de Defensa Nacional⁶⁷.

64 Podría agregarse que no se ha avanzado demasiado en la generación de un cuerpo burocrático permanente especializado en el Ministerio de Defensa.

65 Informe y Memoria Anual 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Allí se da cuenta de la creación de la *Unidad Interministerial "Uruguay-Consejo de Seguridad 2016"* para implementar la estrategia dirigida a lograr ese objetivo.

66 <http://www.un.int/uruguay/submenu-onu/discursos/2013-01-01%20CandidaturaConsejoSeguridad.pdf> (acceso el 15 de mayo de 2013).

67 Ley Nº 18.650. Ver art. 22 en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2010/02/02_2010.htm

Al aprobarse la ley de presupuesto quinquenal a fines de ese año, los pagos de NNUU por concepto de retribuciones a la contribución uruguaya a OPUN comenzaron a ser considerados como *fondos presupuestales*⁶⁸, creándose una nueva unidad en el Ministerio de Defensa Nacional para administrarlos. Sin embargo, confirmando la importancia de estos fondos para las fuerzas armadas, se estableció excepcionalmente que su *destino final* será aquella fuerza armada *que los generó*⁶⁹.

También la reacción del gobierno uruguayo frente a la resolución 2098 del Consejo de Seguridad de NNUU⁷⁰, confirmó los cambios políticos operados. En efecto, el Ministro de Relaciones Exteriores fue quien asumió la responsabilidad respecto a la posibilidad de que el contingente militar uruguayo en la República Democrática del Congo quedara involucrado en acciones bélicas para las cuales no contaba con autorización parlamentaria ni equipamiento adecuado. El Ministro de Defensa Nacional, por su parte, se limitó a recordar que las decisiones sobre dicho contingente militar y sus misiones en MONUSCO son resorte y expresión de la política exterior del país⁷¹. Implícitamente, ello confirmó el papel del Ministerio de Defensa –y de las fuerzas armadas– como organismos ejecutores de una línea de política exterior del país.

Luego de recorrer panorámicamente la evolución del *status político-institucional* de la política de contribución con personal militar para OPUN, es necesario revisar con más detalle su impacto en la *normalización* de las relaciones civil-militares post-dictadura.

Para ubicar el papel de esta política dentro de la constelación de variables domésticas que explican el carácter relativamente fluido del proceso de transición democrática en Uruguay, debe precisarse que dos variables externas generaron un marco de condiciones favorable para dicho tránsito: el clima general de época y un contexto regional en el que la democracia⁷² se instaló como *the only game in town*.

En las condiciones prevaletentes en los tempranos años noventa, el surgimiento de las grandes operaciones de paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de NNUU fue rápidamente percibido por las fuerzas armadas como una oportunidad.

La nueva misión fue naturalmente considerada por el sistema político y la sociedad uruguayos como de incumbencia principalmente militar. En consonancia con las prácticas políticas habituales, el Poder Ejecutivo y el Parlamento cumplieron con los requisitos constitucionales cada vez que fue necesario. Pero, la política de contribución con personal militar para operaciones de paz de NNUU se instaló y desarrolló bajo control y a iniciativa militar.

El mejor indicador del fenómeno es la forma en que se gestionaron las retribuciones que el país recibió de NNUU. Estos pagos fueron depositados en cuentas

68 Hasta entonces, para las finanzas públicas, los *fondos ONU* no habían existido.

69 Art. 175 de la Ley N° 18719 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones 2010-2014. http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons_min_236_1.pdf (acceso 8 de setiembre de 2013).

70 Esa resolución autorizó la creación de una inédita brigada de intervención en MONUSCO.

71 Ver Informe Uruguay N°7/2013 del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas en <http://es.scribd.com/doc/137238692/Informe-Uruguay-07-2013> (acceso 07/05/2013)

72 Se asume un concepto *procedimental* y minimalista de democracia: elecciones libres y competitivas.

bancarias manejadas por los comandos generales de las fuerzas armadas y gestionadas sin control de autoridades y organismos de gobierno. La primera auditoría sobre el manejo de estos fondos ocurrió recién en 2006, a pedido del Ministerio de Defensa (González Guyer et al. 2007 y 2008).

Recién en 2011⁷³, el estallido de un escándalo por manejos fraudulentos de dichos fondos en la Armada Nacional creó las condiciones para que la gestión de los pagos de NNUU pasara a manos del Ministerio de Defensa (González Guyer 2011: 171).

Otro dato que corrobora el papel de las fuerzas armadas en la política uruguaya respecto a OPUN, es la evolución del número de observadores y expertos militares desplegados en OPUN a partir de 1991; un verdadero indicador *proxy* del interés y entusiasmo de la oficialidad uruguaya con esta nueva misión⁷⁴. Tanto así que su evolución preanuncia el comportamiento futuro del Uruguay como contribuyente de personal militar de NNUU (ver Cuadro 2).

A los efectos analíticos, el impacto de la contribución con las OPUN sobre las fuerzas armadas –y por esa vía sobre ciertas características de la transición uruguaya– puede desglosarse en dos dimensiones: una financiera y la otra político-institucional.

Desde el punto de vista financiero, la participación en OPUN tuvo un efecto amortiguador considerable para el proceso de recorte de presupuesto militar implementado desde la restauración democrática. Desde el punto de vista político-institucional, esta nueva misión surgió como una *oportunidad de oro* para las fuerzas armadas urgidas por la redefinición de sus misiones ante la radical modificación del escenario estratégico internacional provocado por la desaparición de la URSS y por el retorno a los cuarteles en condiciones de aislamiento socio-político doméstico. Veamos.

Comenzando por la dimensión financiera. La evidencia reunida permite argumentar que los pagos recibidos por Uruguay en retribución a sus contribuciones con OPUN y la forma en que estos fondos fueron gestionados, actuaron como amortiguador de los impactos del recorte presupuestal sobre las fuerzas armadas.

En efecto, con la restauración democrática y durante las cinco administraciones de gobierno posteriores a la dictadura⁷⁵ se registró un proceso gradual, pero sostenido, de reducción de la asignación presupuestal para defensa nacional; tanto en valores reales como en porcentaje del gasto público total en relación al PBI (Ver Gráfico 4).

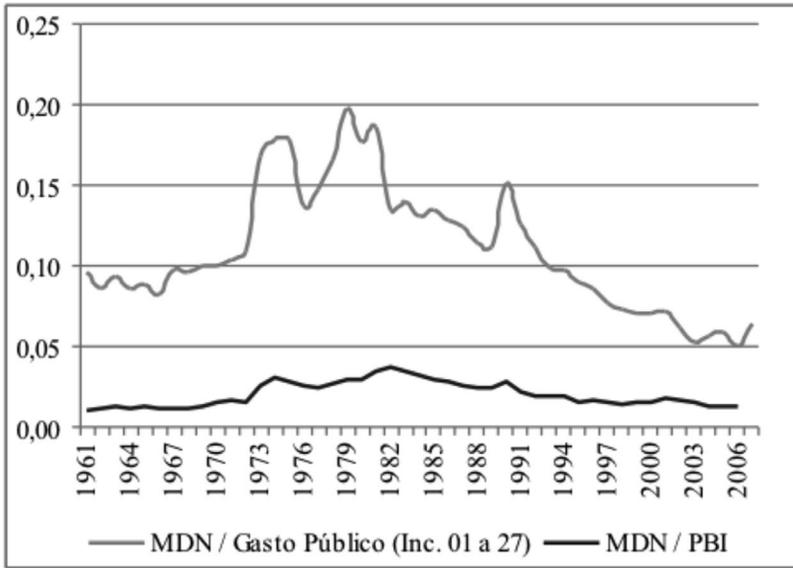
73 El artículo 175 de la Ley N° 18.719 de enero 2011 creó la Unidad de Gestión Económico-Financiera, dependiente del Director General de Recursos Financieros del Ministerio de Defensa específicamente dedicada a gestionar los *fondos ONU* provenientes de OPUN.

74 Participar como observador o experto militar en OPUN supone un nivel de interés e iniciativa mayores por parte del oficial.

75 Los cinco primeros gobiernos pueden caracterizarse como de centro-derecha y correspondieron a los partidos Blanco y Colorado. Notablemente, el presupuesto de defensa se estabilizó y creció algo desde 2005 con los gobiernos de la coalición de izquierda (Frente Amplio).

Dicho ajuste⁷⁶ fue erosionando paulatinamente el considerable poder político y militar que las fuerzas armadas uruguayas conservaron al retornar a sus cuarteles⁷⁷. Debe precisarse, sin embargo, que no se ha encontrado evidencia para afirmar que haya existido una voluntad premeditada de los gobiernos en tal sentido⁷⁸.

Gráfico 4. Evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa en relación al PBI y el Gasto Público.(1961-2007)



Fuente: Construido por el autor a partir de información de la Contaduría General de la Nación, recopilada por el Mag. Diego Gonnet para González Guyer et al. (2008).

Más bien, la motivación de dicha política aparece asociada principalmente a la exigencia de las instituciones financieras internacionales⁷⁹ de disminuir el déficit fiscal en un contexto de fuertes presiones de sectores medios y trabajadores por la recuperación de sus niveles de ingreso y otros derechos perdidos durante los años del autoritarismo.

76 En condiciones de alta inflación, la virtual congelación del monto nominal del gasto en defensa, licuó su valor real y fue reduciendo su peso relativo respecto al presupuesto y al PBI.

77 El fin del régimen autoritario, acordado en el denominado Pacto del Club Naval (agosto de 1984), se ajusta, en la clásica tipología de O'Donnell, al de una salida *pactada* entre militares y partidos.

78 Por el contrario, la potencial amenaza antidemocrática que representaban las fuerzas armadas fue un elemento que hicieron pesar los gobiernos ante los reclamos del movimiento sindical y el ascenso del Frente Amplio como fuerza política de oposición. Deben recordarse que, tempranamente, luego de concretado el retorno de los militares a sus cuarteles, la amplia alianza de partidos democráticos y fuerzas sociales antidictadura se quebró.

79 La catastrófica realidad económico-financiera del Uruguay al fin de la dictadura condujo a la firma de compromisos muy duros con el FMI principalmente.

En primer término es necesario describir cómo se tradujo el ajuste presupuestal en las instituciones castrenses precisando además que, paralelamente, los sucesivos gobiernos adoptaron medidas para reducir el sobredimensionado aparato militar heredado del período autoritario⁸⁰.

El recorte del gasto impactó sobre todos los rubros del presupuesto militar. Erosionó el valor real del salario de la oficialidad y particularmente de los soldados y suboficiales⁸¹. Lo mismo sucedió con el gasto de funcionamiento de las fuerzas armadas, tan generoso durante el autoritarismo. Pero, el rubro más afectado fue la inversión. El resultado de este proceso aun persiste y se tradujo en equipamiento obsoleto, problemas operativos y baja remuneración del personal (ver Gráficos 1 y 2).

En el marco de la creciente restricción presupuestal evocada, los pagos de NNUU se convirtieron en *fuerza de financiamiento ad hoc* que permitieron: mejorar los ingresos del personal, renovar equipamiento, solventar ciertos gastos de funcionamiento y hasta financiar alguna infraestructura⁸².

No existe información completa disponible sobre montos vertidos por NNUU ni un detalle que permita establecer con precisión su destino. Sin embargo, alguna información fragmentaria, resultado de las auditorías realizadas, permiten una aproximación a su volumen e importancia relativa (Cuadro 4).

Los *fondos ONU* ingresados en 2007 fueron equivalentes casi al 20% del presupuesto total ejecutado ese año por el Ministerio de Defensa Nacional. Para calibrar su significación debe considerarse que en el período 2002-2006 las fuerzas armadas consumieron en promedio un 72,7% del presupuesto del Ministerio (González Guyer et al. 2008: 54). Otra fuente⁸³, que afirma haber sido conservador en sus estimaciones, ubica los pagos de NNUU en algo más de 60 millones de dólares anuales: 50% por concepto de retribuciones personales y 50% por mantenimiento y reposición de equipos y *self sustainment*⁸⁴. Agrega que dichas retribuciones de NNUU representaron el equivalente a 21,8% del presupuesto ejecutado por las fuerzas armadas en 2004 (137,8 millones de dólares).

80 En Uruguay, por mandato constitucional, el número de efectivos militares es una potestad legislativa y se establece vía leyes presupuestales.

81 Congelado virtualmente su monto nominal fueron devaluados por la inflación. De todas formas, la oficialidad militar conserva aun significativos privilegios. Principalmente el sistema autónomo de retiros y pensiones financiado por el erario público y un sistema de salud administrado corporativamente.

82 Es el caso de la cárcel para militares procesados a partir de 2006 por delitos de *lesa humanidad*.

83 Peláez (2008: 179). Conviene señalar que cuando realizó su investigación, Peláez era coronel en activo del Ejército uruguayo por lo que tuvo acceso a información no siempre disponible.

84 Modalidad de despliegue de contingentes en la que el país se responsabiliza de dotar a sus unidades de ciertas capacidades operativas que se establecen en el llamado *memorándum de entendimiento*. Ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (acceso 19 de julio de 2013).

Cuadro 4. Retribuciones de NNUU a Uruguay por OPUN. Años seleccionados (en USD corrientes)

Año	Concepto		Total	Presupuesto Total MDN	Pagos de NNUU en relación al Presupuesto total MDN (en %)
	Viáticos	Equipos			
2003	24.141.050,07	4.410.346,90	28.551.396,97	176.000.000 ¹	16,2
2004	18.219.944,14	17.815.115,00	36.035.059,14	199.180.000 ¹	18,1
2007	34.883.871,83	22.019.587,48	56.903.459,31	290.335.815 ²	19,6
2013 ³	s/d	s/d	60.000.000,00	500.000.000	12,0

Fuente: Elaborado por el autor en base a González Guyer et al. (2008:84) y otras fuentes.

¹ Tomado de Peláez (2008: 146 y 125).

² Tomado de Resdal (2010: 284).

³ Cifras aproximadas. Informe del Ministerio de Defensa Nacional en la Comisión de Presupuestos Integrada con Hacienda, Cámara de Representantes, del 10/07/2014, Acta Nº121. Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/gxemule/actcom2.asp?Cuerpo=D&Comision=1079&Anio=2014> (acceso 27 de julio 2014)

En relación a las retribuciones de NNUU como *recurso ad hoc* para mejorar los ingresos del personal militar debe señalarse que las fuerzas armadas elaboraron un sistema de distribución de los pagos de NNUU⁸⁵ según las jerarquías del personal⁸⁶.

Además, la legislación vigente, establece que los militares uruguayos desplegados fuera de fronteras reciben una compensación extraordinaria equivalente al 50% de su salario. Además, el tiempo de permanencia fuera del país se computa doble a los efectos de su retiro.

Por otra parte, los despliegues en OPUN, de hecho ahorran a las fuerzas armadas inversiones muy significativas en tareas de entrenamiento y alistamiento de su personal.

Lo dicho permite concluir que la contribución con OPUN y el manejo de los *fondos ONU* por parte de las fuerzas armadas objetivamente facilitaron a los gobiernos electos el proceso de ajuste del presupuesto de defensa. Atenuaron las resistencias de la corporación militar mientras su potencial de intervención/irrupción política aun era considerable. Así se demostró en 1986, ante la tentativa de iniciar procesos judiciales en relación a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el periodo autoritario. En dicho caso, las jerarquías militares movilizaron eficazmente sus recursos⁸⁷ para asegurar que la transición transcurriera sin *revisio-nismos*⁸⁸. Ello demuestra que las fuerzas armadas poseían suficientes recursos de

85 Por resolución de la Asamblea General el Estado contribuyente recibe 1.028 dólares por mes por cada efectivo desplegado.

86 Así, un soldado recibe unos 850 dólares y un coronel alrededor de 3.000 dólares mensuales.

87 Ver el concepto de poder político militar (Abrahamsson 1972: 140-150) que se discutió en la sección §1. 88 En 1986 el Parlamento aprobó la Ley Nº 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado bajo presión de la amenaza de desacato a la Justicia, anunciada por el Comandante en Jefe del Ejército. Durante un largo período (1986-2005) y gracias a esa ley, funcionarios militares y policiales acusados de violaciones de derechos humanos durante la dictadura gozaron de impunidad.

poder y voluntad de movilizarlos para desafiar a las instituciones democráticas si lo consideraban necesario.

Finalmente, una mención a la significación político-institucional de las OPUN para las fuerzas armadas. Una motivación de peso decisivo durante los primeros años de contribución con contingentes militares⁸⁹. Ya se adelantó que el fin de la Guerra Fría y la desaparición del enemigo comunista habían dejado *huérfanas doctrinariamente* a las fuerzas armadas uruguayas que, además, emergieron del período autoritario deslegitimadas y aisladas socialmente.

En dicho marco, las OPUN aparecieron como misiones legítimas, pertinentes profesionalmente y prestigiosas doméstica e internacionalmente. En efecto, la participación en OPUN además de asociarse a la tradicional política exterior uruguaya de promoción del multilateralismo, la paz internacional y la solución pacífica de los conflictos, mostraba a las fuerzas armadas acudiendo a cooperar con pueblos en difíciles situaciones posconflicto. Además, estas misiones permiten movilizar significativos volúmenes de efectivos en escenarios reales, interoperando con otras fuerzas armadas en ambientes exigentes pero con limitados riesgos de sufrir bajas.

Para concluir; la contribución de tropas uruguayas para OPUN parece haber alcanzado un *techo* y tender a moderarse (Gráfico 3 y Cuadro 2). Razones de tipo doméstico y ciertas nuevas condicionantes internacionales explican dicho cambio.

En relación a las variables domésticas; el reclutamiento de personal militar para OPUN ha comenzado a registrar ciertas dificultades⁹⁰. En efecto, su atractivo económico ha caído como consecuencia de algún incremento del salario militar⁹¹ y de la depreciación del dólar. Además, un alto porcentaje de oficiales y soldados ya han pasado por varias experiencias en OPUN y muestran cierta *fatiga*. El número de expertos y observadores militares uruguayos en OPUN –un indicador del interés de los oficiales en OPUN– ha tendido a caer para ubicarse en sólo 18 (mayo de 2014), un nivel muy alejado del promedio de unos 60 oficiales durante el período 2000-2008 (ver Cuadro 2).

Finalmente, a pesar que los reembolsos de NNUU –unos 50 millones de dólares anuales– continúan siendo un ingreso importante para las fuerzas uruguayas, su significación relativa ha caído en relación al presupuesto general del Ministerio de Defensa (ver Cuadro 4). Debe precisarse que tanto el gasto público como la asignación presupuestal para defensa, medidos en pesos corrientes, se duplicaron entre 2007 y 2013. Entre tanto, el PBI, medido en pesos constantes, se incrementó en un 60% entre 2005 y 2014⁹² ver Gráfico 5).

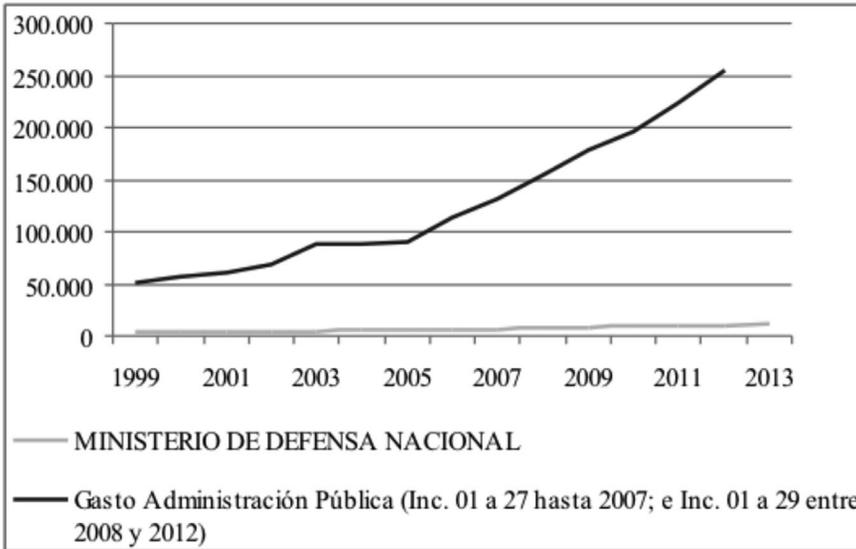
89 Recordar que debió pasar casi una década hasta que las fuerzas armadas lograron insertarse con éxito en la modalidad de *self-sustainment* y que los pagos de NNUU comenzaron a generar ingresos extraordinarios para mejoramiento y/o compra de material e incluso otros fines.

90 Hasta el momento el reclutamiento ha sido voluntario.

91 En 2011 comenzó a efectivizarse la norma presupuestal aprobada en noviembre de 2010 que permitió volcar los ahorros por supresión de vacantes en el Ministerio de Defensa Nacional a mejoras de sueldos al personal subalterno y en 2012 también para la oficialidad. Así, el ingreso real de los soldados creció 35% entre 2010 y 2014 (Acta N° 121 de la Comisión de Presupuestos Integrada con Hacienda, Cámara de Representantes, 10/07/2014).

92 <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales>.

Gráfico 5. Evolución del gasto ejecutado del Ministerio de Defensa Nacional y del presupuesto de la Administración Central (1999-2012) (en millones de pesos uruguayos corrientes)



Fuente: Elaborado por el autor a partir de información de la Contaduría General de la Nación, recopilada por el Mag. Diego Gonnet.

En el plano internacional, se verifica una mayor prudencia del Consejo de Seguridad de NNUU en relación a OPUN, reflejo de las dificultades para sostener el esfuerzo financiero que ellas representan y consecuencia del significativo atraso en sus pagos a los países contribuyentes.

De todas formas, la continuidad de la contribución uruguaya parece asegurada hasta 2016, cuando Uruguay logre un asiento en el Consejo de Seguridad. Por otra parte, para las fuerzas armadas uruguayas los ingresos extrapresupuestales provenientes de esas misiones continúan siendo una fuente insustituible de fondos, al menos para mantenimiento y renovación de equipamiento.

No puede concluirse sin señalar que la contribución con OPUN, una política resistida por la coalición de izquierda (Frente Amplio) hasta conquistar el gobierno⁹³, hoy aparece incorporada como una dimensión consensual de la política exterior uruguaya aunque los cuestionamientos más fuertes provienen de sectores de la propia fuerza política gubernamental.

aspx# (acceso 27 de noviembre de 2014).

⁹³ En diciembre de 2004, dos meses después de su triunfo en las elecciones generales, el Frente Amplio modificó su voto contrario al envío de tropas militares a MINUSTAH. Por más detalles, ver González Guyer (2013b: 122).

6. Algunas conclusiones e hipótesis a explorar

La política de Uruguay como contribuyente de personal militar para las OPUN ha establecido un sorprendente récord por su volumen, contribuyendo a dar visibilidad internacional al país e incluso impulsando a su gobierno a postular por un asiento en el Consejo de Seguridad de NNUU para el período 2016-2017.

La literatura académica especializada menciona generalmente al *caso Uruguay* como un contribuyente notable de las OPUN e incluso señala sus motivaciones. Sin embargo, la evidencia empírica que la respalda parece escasa. El artículo intentó aportar un fundamento empírico más detallado a la tesis de que la política uruguaya de contribución a OPUN ha tenido motivaciones principalmente económicas⁹⁴, señalando también la significación de las motivaciones político-institucionales.

Sin embargo, su aporte más original es mostrar cómo la política de contribución con OPUN facilitó el proceso de recomposición de las relaciones de poder entre militares y gobiernos electos durante la transición democrática uruguaya, aunque por razones diferentes a las esgrimidas por otros autores⁹⁵.

Se comenzó por ubicar la participación de Uruguay en OPUN en el contexto más general del desarrollo de las operaciones de paz, un rasgo saliente de la nueva realidad internacional pos Guerra Fría, proponiendo dos tipologías; una general que además sugiere incorporar una nueva *generación* a las cinco ya propuestas para caracterizar la evolución de las OPUN. La otra, ordena las fases de la contribución uruguaya.

Se concluye que dicha contribución no ha sufrido transformaciones cualitativas significativas desde que el primer contingente militar fuera enviado a Camboya. El *padrón general* de la contribución uruguaya con OPUN ha sido el aporte de personal militar. Uruguay no modificó las características de su contribución pese a la complejización de los mandatos aprobados y a la incorporación creciente de actividades y tareas civiles.

En cambio, la contribución uruguaya sí acompañó la evolución cuantitativa de las OPUN y su rasgo más notable ha sido la persistencia. Concentrada en dos grandes operaciones –MONUC/MONUSCO y MINUSTAH–, ella muestra significativa independencia de los intereses de política exterior del país, aunque en el caso de MINUSTAH la participación uruguaya estuvo asociada al proceso regional de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Finalmente, la evidencia presentada muestra que la política uruguaya de contribución a OPUN ha encontrado un *techo*, vinculado –una vez más– a novedades en los procesos políticos domésticos. Paradójicamente, son las características de esos mismos cambios las que explican la perspectiva de continuidad en la contribución uruguaya a OPUN para los próximos años.

Un fenómeno interesante a observar será la actitud del gobierno uruguayo ante la previsible autorización del Consejo de Seguridad para una nueva operación de paz en

94 Como se señaló antes ello ha sido correctamente diagnosticado por autores como Sotomayor o Diamint.

95 Charles Moskos, Deborah Norden, Michel Desch, entre otros, han postulado que la participación en OPUN mejora la disposición de los militares de países en transición a la democracia a subordinarse a las autoridades electas.

el la zona del Golfo de Guinea y en particular Guinea Bissau. En efecto, la cierta fatiga del personal militar uruguayo respecto a OPUN y la mejoría del presupuesto asignado a la defensa⁹⁶ han atenuado el interés de las fuerzas armadas en OPUN. Si Uruguay decide involucrarse en dicha nueva operación y lo hace con un volumen significativo de personal, ello será por una decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presidente de la República. Además, en una región⁹⁷ donde, en perspectiva, Uruguay podría desarrollar intereses. Todo ello representaría verdadera novedad.

Bibliografía

- Abrahamsson, Bengt (1972). *Military Professionalization and Political Power*, Beverly Hills, California: Sage Publ.
- Bellamy, Alex J. y Williams, Paul D. (2012). “Broadening the Base of United Nations Troop-and Police-Contributing Countries”, *Providing for Peacekeeping*, Number 1, International Peace Institute, New York.
- Blalock, Hubert (1967). *Toward a Theory of Minority Group Relations*, New York: John Wiley & Sons.
- Bruneau, Thomas (2005). “Civil-Military Relations in Latin America: the Hedgehog and the Fox Revisted”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, Número 1, pp. 111-131.
- Desch, Michael (1999). *Civilian Control of the Military; the Changing Security Environment*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Esteyro, Juan L. (2004). *La Difícil Profesión de la Paz*, Departamento de Publicaciones del Comando General del Ejército, Uruguay.
- Hermann, Margaret y Hermann, Charles (1989). “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an Empirical Enquiry”, *International Studies Quarterly*, Number 4, Volume 33.
- Gonnet Ibarra, Diego (2012). ¿Cuánto gasta Uruguay en defensa?, *Programa de Cooperación en Seguridad Regional*, Friedrich Ebert Stiftung, Capítulo Uruguay (inédito).
- González Guyer, Julián (2013a). “Relaciones civiles-militares en Uruguay en su contexto. La perdurabilidad del control político civil en América Latina”, en Pion-Berlin, D. y Ugarte, José M., *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge Baudino Ed., pp. 99-144.
- _____ (2013b). “Punching Above its Weight: Uruguay and UN Peace Operations”, en Kenkel, K.M. (ed.), *South America and peace operations. Coming of Age*, New York: Routledge Publ., pp.132-150.

96 Desde 2009 el presupuesto del Ministerio de Defensa ha aumentado sostenidamente y los reembolsos de NNUU han perdido cierto peso relativo (ver Cuadros 4 y 5).

97 Uruguay posee intereses en el Atlántico Sur y fuertes lazos con Brasil —que otorga interés estratégico al área del Atlántico y a sus relaciones con África—. Uruguay ha comenzado a incrementar sus relaciones con los países africanos y mostrado interés en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) cuya última reunión ministerial se celebró en Montevideo (enero 2013).

- _____ (2011). “Luis Rosadilla; el Ministro más popular y un paradójico balance de gestión”, en Caetano, G., Mancebo, M.E. y Moraes, J.A. (coord.), *Políticas en Tiempos de Mujica*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política/Ed. Estuario, pp. 163-179.
- González Guyer, Julián; Alonso, Reinaldo; Gonnet, Diego y Vera, Bruno (2008). *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay*, Resdal, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf> (acceso 29 de setiembre de 2012).
- González Guyer, Julián; Gonnet, Diego y Arbesún, Rolando (2007). *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional*, (Capítulo VI). Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=354&CatId=23&SubCatId=189> (acceso 1 de setiembre de 2012).
- Huntington, Samuel (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military*, Harvard: Harvard University Press. Vintage Books, Alfred A. Knopf Inc. & Random House Inc..
- Kaldor, Mary (1999). *New & Old Wars*, California: Stanford University Press.
- Kenkel, Kai Michel (2013). Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country in blue”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Volume 56, Number 1, pp. 122-143.
- Methol Ferré, Alberto (1959). *La Crisis del Uruguay y el Imperio Británico*, Buenos Aires: Ed. Peña Lillo (disponible en <http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=1>, acceso 11 de mayo de 2013).
- _____ (2010 [1967]). *El Uruguay como problema*, Buenos Aires: Publicaciones del Sur (disponible en: http://www.metholferre.com/obras/libros.php#obr_1, 11 de mayo de 2013).
- _____ (2004). “Mercosur: una nueva lógica histórica”, (disponible en: <http://www.metholferre.com/obras/articulos/capitulos/detalle.php?id=197>, acceso 10 de octubre de 2013).
- Moskos, Charles (2000). “Towards a Postmodern Military: the US as a Paradigm”, en Moskos, Charles C., Williams, John A. & Segal, David R. (eds.), *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, New York: Oxford University Press.
- Münkler, Herfried (2005). *The New Wars*, Malden, MA: Polity Press.
- Norden, Deborah (1995). “Keeping the Peace, Outside and In; Argentina’s UN Missions”, *International Peacekeeping*, Volume 2, Number 3, pp. 330-349.
- Peláez, Amílcar (2008). *Administración Pública de los Recursos de la Defensa en Uruguay*, Tesis Doctoral, Universidad de Deusto (inédito).
- Pion-Berlin, David (2005). “El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica”, *Military Review* (ed. español), marzo-abril, pp. 52-67.
- Real de Azúa, Carlos (1997 [1969]). “Ejército y Política en Uruguay”, en Caetano, G. and Rilla J. (comp), *Real de Azúa. Escritos Políticos*, Montevideo: Ed. Cal y Canto.
- _____ (1984). *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*, Montevideo: CIESU/EBO.
- Resdal – Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2010). *Atlas Comparativo*

- de Defensa en América Latina y el Caribe 2010*, Buenos Aires: Resdal.
- Russell, Roberto (1990). "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas", en Russell, R. (ed.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Ed. GEL.
- Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital and European States AD 990-1900*, Oxford: Basil Blackwell.
- Valenzuela, J. Samuel (1992). "Democratic Consolidation and Post-transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions", en Mainwaring, S., O'Donnell, G. & Valenzuela, J.S (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Sotomayor, Arturo (2013). "Uruguay" en A.J. Bellamy & P.D. Williams (eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges and Future of UN Peacekeeping Operations*, Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2007). "La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay", *Foro Internacional, Colegio de México*, Volumen 47, Número 1 (187), pp. 117-139.
- Weber, Max (2002). *Economía y Sociedad*, México DF: FCE.

LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN PRIVADOS (*THINK TANK*) Y LA OPOSICIÓN EN EL RÉGIMEN AUTORITARIO CHILENO*

Think tank and the opposition to the Chilean authoritarian regime

Recibido: 14/05/2014

Aprobado: 03/10/2014

Carlos Huneeus**
Rodrigo Cuevas***
Francisco Hernández****

Resumen. El artículo analiza la oposición en el régimen autoritario y los recursos políticos que ella dispone, examinando los centros de estudios o *think tank* que hubo en Chile en este período, en los cuales trabajaron centenares de profesionales y destacados políticos, quienes cumplieron importantes funciones que favorecieron el desarrollo de la oposición. Pone especial atención a la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan), el principal centro de investigación económica durante la dictadura, cuyos investigadores tuvieron un activo protagonismo político y ocuparon la dirección económica del gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994). Se concluye que el enorme poder de los centros de estudios creó un ámbito separado de los partidos y promovió una lógica de expertos que no favoreció el desarrollo político en democracia.

Palabras clave: *think tank*, oposición, régimen autoritario, transición a la democracia, Chile

Abstract. This article analyzes the opposition in authoritarian rule and its political resources, and concentrates in the role played by research centers or think tanks in Chile, in which hundreds of professionals and leading politicians worked, fulfilling important political functions that threatened the opposition. It pays special attention to the Economic Research Corporation for Latin America (Cieplan), the main economic research center during the dictatorship, whose researchers played an active political role and occupied leading positions in the economic sector in the government of President Patricio Aylwin (1990-1994). We conclude that the enormous power of the study centers created a separate realm of parties and promoted an expert logic that did not favor democratic political development.

Keywords: think tank, opposition, authoritarian regime, transition to democracy, Chile

* La investigación fue posible por el apoyo del proyecto Fondecyt Nr. 1130735.

** Doctor en Ciencia Política, Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor titular, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. E-mail: corpcer@rdc.cl

*** Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Investigador, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. E-mail: rodrigocuevas@uchile.cl

**** Cientista Político, Universidad Alberto Hurtado y Magíster (c) en Política y Gobierno, Universidad Diego Portales. E-mail: franciscohernandez.v@outlook.com

Introducción

El artículo analiza la oposición al régimen del general Augusto Pinochet (1973-1990) en torno al papel que tuvieron los centros de investigación privados o *think tank*¹, que alcanzaron una enorme importancia para el desarrollo de aquella, pues fue una de las principales arenas institucionales en las cuales se pudo organizar y llevar adelante su acción política, trabajando en ellos centenares de profesionales vinculados a los partidos e importantes dirigentes de estos. Los centros de estudios cumplieron importantes funciones políticas, pues dieron un espacio para que la oposición discutiera qué hacer y preparara una alternativa programática y de liderazgo para cuando los militares volvieran a sus cuarteles.

En 1985 había 43 centros en los cuales trabajaban centenares de profesionales de distintas disciplinas, especialmente de las ciencias sociales e importantes personalidades de la oposición a la dictadura (Díaz, Landstrett y Lladser 1984; Lladser 1986). Sólo siete existían desde antes del golpe militar, dieciséis se fundaron entre 1974 y 1979 y veinte fueron creados desde 1980. En 1988, según Puryear (1994: 33) había 49 centros, en los cuales trabajaban 664 profesionales². Esta fue una realidad que no se dio en otra dictadura de América Latina, en las cuales hubo pocos centros de estudios, como en Argentina y en Brasil³, y se explica por la tradición democrática del país y la cercanía de los intelectuales con los políticos.

El poder de los centros de estudios se extendió durante la democracia, porque sus investigadores serían ministros y altos funcionarios del gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), abanderado de la Concertación de Partidos por la Democracia, y entre parlamentarios, que formularon su programa y la estrategia de legitimación de la democracia.

Entre esos centros destacó la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan), el principal centro de investigación económica durante la dictadura, cuyos investigadores tuvieron un activo protagonismo político y ocuparon la dirección económica del gobierno de Aylwin, que adoptó decisiones estratégicas que serían continuadas por los gobiernos de la Concertación que le siguieron en forma ininterrumpida hasta el 2010. Alejandro Foxley, su fundador y presidente, fue ministro de Hacienda de Aylwin, presidente del Partido Demócrata Cristiano (PDC) (1994-1996), senador (1998-2006) y ministro de Relaciones Exteriores (2006-2009) durante el primer gobierno de Michelle Bachelet⁴.

1 En el artículo nos referimos a los centros de estudios o *think tank* en un sentido general, pues no es fácil su conceptualización y no hay acuerdo sobre ello, y para diferenciarlos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que están orientadas preferentemente a la acción en beneficio de la comunidad. Los autores reunidos por McGann y Weaver (2002) usan los términos centros de estudio y los *think tank* como sinónimos.

2 Véase también Hojman (1993).

3 En Brasil (1964-1985) destacó el *Centro Brasileiro de Análise e Planejamento* (CEBRAP), fundado en 1969 por el sociólogo Fernando Henrique Cardoso. En Argentina (1976-1983) destacó el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) creado en 1975 por iniciativa de los científicos políticos Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak.

4 Cieplan es uno de los pocos *think tank* de la oposición a Pinochet que todavía existe y sigue influyendo en las reformas económicas.

Se ha destacado el protagonismo de los investigadores de los centros de estudios, especialmente los del equipo económico del gobierno de Aylwin, que habrían sido “tecnócratas” (Silva 1991 y 2010), “expertos” (Whitehead 2006) o “tecno-pols” (Domínguez 1997), porque, junto con reunir un amplio conocimiento de la disciplina y tener destacadas credenciales académicas, poseerían habilidades políticas, expresadas en su capacidad para entenderse con los dirigentes de partidos y de comunicarse con la población. Los “tecno-pols” habrían estado no sólo en los ministerios económicos, sino también en los políticos y en los sectoriales (Joignant 2011). Sin embargo, esos estudios no explican por qué tuvieron tan amplio poder y no consideran el impacto a mediano y largo plazo de su labor en el desarrollo político.

El artículo argumenta que el predominio de profesionales y académicos de los centros de estudios en el liderazgo de la oposición definió una agenda y un estilo político que tuvo enormes repercusiones en el desarrollo político, que no lo favoreció. Se cultivó un estilo de deliberación y acción política que estuvo separado del que se efectuaba al interior de los partidos, sin consultarles en decisiones estratégicas, y se asumió una visión de la política entendida en un sentido limitado, como preparación de políticas públicas, es decir, los *outputs* del sistema político, y no tomaron en cuenta las exigencias constituidas por los *inputs*, es decir, los apoyos en la población, en lo cual los parlamentarios y los dirigentes de los partidos cumplen una importante función (Almond y Powell 1966).

El debilitamiento del desarrollo político, con el desplome organizativo y electoral de los partidos, la baja confianza en las instituciones y élites políticas y la caída de la participación política, con 43% del padrón electoral que votó en las elecciones presidenciales de 2013, no se puede explicar sin considerar un estilo de acción política impuesto desde los años de la oposición a la dictadura. Este resultado sorprende frente a la tradición democrática del país, que llevó a Sartori (1980: 219) a afirmar que “Chile era el (país latinoamericano) más importante por lo que respecta a la tradición democrática y a la consolidación estructural del sistema de partidos”. Chile ha tenido crecimiento económico, pero el debilitamiento del desarrollo contradice la visión optimista acerca de los beneficios que provocaría la buena gestión de la economía (Lipset 1959).

El desarrollo político estuvo muy influido por la estrategia de consolidación de la democracia definida por los profesionales de los centros de estudios en torno al desempeño económico, formulada a partir del análisis de las causas de la caída de la democracia en 1973 y las vicisitudes de los primeros gobiernos democráticos en América Latina, especialmente de Argentina bajo la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989). Se consideró que la estabilidad democrática en el corto plazo dependía de la subordinación de los militares a la autoridad civil y de la actitud del general Pinochet en ello, pues se mantuvo como comandante en jefe del Ejército durante ocho años. Sin embargo, a mediano y largo plazo la estabilidad del nuevo orden político se jugaba en una buena gestión económica: con cinco millones de pobres, el 40% de la población, el primer gobierno democrático sería juzgado por su aporte a la consolidación de la democracia.

Esta decisión significó el predominio de la agenda económica y una subordinación de objetivos propiamente políticos a aquella, pues se creía que el crecimiento

produciría beneficios políticos. No se consideró el hecho que el crecimiento tiene consecuencias más complejas y puede generar efectos que pueden dificultar y hasta perjudicar el proceso político. Esa decisión, además, dio un enorme poder al equipo económico que les llevó a tomar decisiones en la formulación de políticas sectoriales, como la de educación, destacando la aprobación del “financiamiento compartido” en la ley de presupuestos de 1993, que profundizó la privatización del sistema educacional impulsado por la dictadura, imponiendo a los padres, incluso de sectores populares, pagar una cuota por la educación de sus hijos (Pribble 2013).

La estrategia de legitimación por el desempeño económico fue acompañada de una segunda decisión: optar más por la continuidad, que por la reforma del sistema económico implantado por la dictadura siguiendo un programa neoliberal impulsado por su equipo económico, “los Chicago boys” (Valdés 1989), que había sido severamente criticado por la oposición que ahora estaba en el gobierno. No se vio que las reformas neoliberales tenían objetivos políticos, que se consolidarían en democracia al optar por la continuidad: crear las bases institucionales que favorecieran a la derecha cuando los militares volvieran a sus cuarteles. Estuvo ausente una propuesta económica propia, que se diferenciara de la que impulsó la dictadura. La continuidad se expresó incluso en el discurso, porque los presidentes y los ministros de Hacienda plantearon la existencia de una “economía de mercado” a secas y no “social de mercado”, como podría haberlo hecho el PDC por su cercanía con la Unión Cristiano Demócrata alemana (CDU) o una economía mixta, como planteó Roberto Zahler (1984).

La decisión estratégica de no reformar el sistema económico fue reiterada cuando la izquierda volvió a La Moneda en 2000 con Ricardo Lagos (PS/PPD⁵), y también en 2006 cuando asumió Michelle Bachelet (PS).

El artículo analiza la oposición al régimen de Pinochet y las funciones que tuvieron los centros de estudio y se centra en la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan), que fue el más importante en los estudios económicos. Las decisiones estratégicas fueron compartidas por los economistas de oposición, desde la izquierda al centro, sin que hubiera habido disidencia en ello, y no fueron cuestionadas por los dirigentes de los partidos y de las bancadas de la Concertación. Hubo un convencimiento generalizado en la oposición democrática respecto de que “los economistas saben más”, como se refirió O’Donnell (1995) a los equipos económicos de las dictaduras, lo cual implicó subestimar el aporte de otras disciplinas, que habría permitido una visión más amplia del proceso político y puesto más atención en las necesidades propiamente políticas, especialmente el papel de los partidos y la participación electoral, que el que se le dio por la oposición y, después, por la Concertación cuando llegó al gobierno en 1990. Los problema que tiene la política y los partidos tienen que ver con el rol desproporcionado que se dio al crecimiento y el poder de profesionales y políticos que trabajaban en los centros de estudio.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, se analizan los recursos que tuvo la oposición en la dictadura, las funciones que cumplieron los centros de estudios en Chile y los factores históricos e institucionales que lo hicieron posible. En segundo término, se describe cuáles fueron los principales centros y se

⁵ Partido Socialista (PS) y Partido por la Democracia (PPD)

pone atención a Cieplan, para concluir analizando las consecuencias adversas que tuvo el poder de los centros en la oposición y en el desarrollo político, con efectos que se dejaron sentir en la democracia.

1. El estudio de la oposición en las dictaduras

En su prefacio al libro *“Political Opposition in western Democracies”*, Robert A. Dahl planteó que “sería importante saber más de las formas en que la oposición opera en los sistemas no democráticos” (Dahl 1966: xix). Sin embargo, su invitación no tuvo eco, pues los estudios sobre la oposición se han concentrado en las democracias de los países avanzados. Son escasos los que se refieren a las dictaduras⁶. Algunos estudios se centran en los casos de partido único (Schapiro 1972), o en regímenes militares específicos, como el de Brasil (1964-1985), aunque el énfasis estuvo en los partidos y en el comportamiento electoral (Moreira Alves 1984; Kinzo 1988), sin considerar los recursos institucionales y de liderazgo de la oposición. Uno de los pocos politólogos que siguió la recomendación de Dahl fue Klaus von Beyme (1971), que escribió un libro sobre la dictadura del general Franco en España (1939-1975) y le dio una considerable importancia a esta temática, ocupándose de ella en uno de los tres capítulos de su obra⁷.

Juan Linz, el sociólogo más importante en los estudios de los regímenes autoritarios, fue escéptico acerca de la posibilidad de estudiar la oposición en los regímenes no democráticos. Sólo se podría estudiar en aquellos regímenes en los cuales adquiere relevancia, medida en su capacidad para limitar el poder de sus autoridades, lo que no ocurrió en España según Linz (1973: 174), pues “no lo ha puesto (al régimen) en peligro en los últimos años, ni ha sido necesaria una fuerza masiva o el uso del terror para mantenerlo”. Linz parte de la premisa que el papel de la oposición sería poner fin al régimen autoritario, que reafirma cuando agrega que “en la actualidad, la estabilidad del régimen de Franco se debe más a la ausencia de una oposición eficaz que al apoyo entusiasta, a diferencia de 1939, cuando se basaba en la identificación entusiasta de muchos españoles que impusieron su voluntad a otros igual de comprometidos con los ideales derrotados” (Linz 1973: 182). Esta debilidad haría prácticamente imposible su estudio⁸.

6 En este artículo usaremos como sinónimos los conceptos de regímenes autoritarios, dictadura o regímenes militares. Además, hay diferentes regímenes autoritarios, como ha planteado Linz (1975) y, más recientemente, Gandhi (2008) y Svolik (2012).

7 Loaeza (1999), en su investigación sobre el principal partido de oposición en México, el Partido de Acción Nacional (PAN), tiene presente el estudio de Dahl.

8 Una larga cita de Linz aclara aún su posición: “la descripción de grupos, facciones y personalidades en la oposición, cuya fuerza y futuro no son conocidos, es arriesgado o decididamente engañoso. Sus programas son inexistentes o se basan en vagas formulaciones en entrevistas, publicaciones o folletos sueltos, de manera que pueden pasar inadvertidos para el censor o el juez. (...) La descripción detallada de los grupos de oposición supondría realizar comparaciones que no siempre serían justas, desatender a grupos que pueden más tarde ser importantes y destacar otros que pueden disolverse o desintegrarse pronto. Tal estudio de la oposición bajo regímenes no democráticos puede fácilmente convertirse en periodismo.” (Linz 1973:183).

Las investigaciones comparadas sobre los regímenes no democráticos, como la de Gandhi (2008) y Svobik (2012) no consideran a la oposición. El estudio de la oposición a los regímenes no democráticos perdió actualidad con la caída de las dictaduras del sur de Europa y de los regímenes militares en América Latina desde fines de los años setenta. Estudiosos de los regímenes autoritarios, como Juan J. Linz (1964, 1973, 1975) y Guillermo O'Donnell (1973, 1982), orientaron su agenda de investigaciones hacia el cambio de la dictadura a las democratizaciones. Sin embargo, O'Donnell (1979) no desconoció a la oposición, pues en la fase final de la dictadura ésta puede alcanzar un papel decisivo hacia la transición a la democracia, apoyando a los “blandos” de la coalición gobernante, que promueven cambios en esa dirección, los cuales enfrentan el rechazo de los “duros”, que persisten en asegurar la continuidad del régimen.

El estudio de la oposición en las dictaduras es indispensable para tener un mejor conocimiento de este tipo de régimen y para comprender la transición a la democracia. Es en aquella etapa cuando surgieron los liderazgos que prevalecerían durante el cambio de régimen y se construyeron las confianzas entre dirigentes de los partidos que permitieron los acuerdos de élites que marcaron el rumbo del proceso político. Sus dirigentes sacaron lecciones de los errores cometidos en el pasado que llevaron al fracaso de la democracia y se comprometieron a no volver a cometerlos (Bermeo 1992). En la oposición se perfilaron políticos que dominarían el gobierno y el congreso. Es posible que sea precisamente en los años en que la Concertación fue la oposición al autoritarismo donde se encuentren las causas que ayuden a explicar los problemas que enfrenta la actual democracia y que limitan la calidad de la misma (Huneeus 2014).

El estudio de la oposición es necesario para una mejor comprensión de los regímenes no democráticos. En ese tipo de estudios se suele analizar las decisiones del dictador, que sólo atendería a las demandas e intereses de los grupos que le apoyan, sin considerar las presiones de la oposición, que en la práctica son efectivas, pues influyen en decisiones en las que cuenta con una amplia autonomía, como la organización de su gabinete ministerial. El fin de instituciones corporativistas en el régimen de Franco en España, como el Sindicato Estudiantil Único (SEU) y el debilitamiento de otras, como los sindicatos verticales, se explican por las acciones de la oposición⁹ (Payne 1987; Tusell 1977). Las funciones de la oposición son múltiples, desde buscar limitar los alcances de la coerción, hasta preparar una alternativa de poder, para lo cual deben fortalecer a los partidos y a los grupos de interés. Los regímenes militares en Uruguay y Chile vieron detenido su afán de institucionalización por el rechazo que encontraron en la oposición, que derrotaron en plebiscitos el proyecto de Constitución, en el primer caso, y al general Pinochet en el segundo, que buscaba ser elegido presidente por ocho años, gatillando en ambos casos la transición a la democracia (Linz y Stepan 1996).

⁹ El SEU perdió sentido porque la oposición ganó las elecciones de delegados en las universidades, que se convirtieron en los interlocutores de la autoridad universitaria. Los sindicatos verticales también dejaron de ser útiles porque la oposición creó las Comisiones Obreras, como un poder paralelo a la organización sindical, que sería reconocido por los empresarios como un interlocutor para establecer relaciones capital-trabajo. Véase Nicolás (2005) y Payne (1987).

2. Los recursos institucionales de la oposición en el autoritarismo

¿Qué recursos institucionales tiene la oposición en el régimen autoritario? ¿Cómo y dónde se reclutan sus activistas y dirigentes? ¿Qué tareas puede llevar a cabo, cómo las realizan y cuál es la arena política en que se puede organizar la oposición? Otra cuestión importante para la oposición en democracia: ¿cómo se financia la oposición en la dictadura? Estas son algunas de las preguntas que se debieran responder para formular una teoría de la oposición a los regímenes no democráticos y que aquí buscamos aproximarnos a partir de la experiencia del Chile bajo el gobierno del general Pinochet. Los recursos institucionales dependen del tipo de régimen autoritario, si acaso proporciona un espacio institucional a la oposición, como fue en el autoritarismo en México, en el cual hubo partidos de oposición durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), después de su fundación en 1946, donde éste se perfilaba como un partido centrista, distinto a la derecha representado por el Partido Acción Nacional (PAN) y a la izquierda radicalizada, expresada en el Partido Socialista Popular (PSP), Comunista (PCM) y en los grupos de oposición extraparlamentarios (Loeza 2010: 197). El régimen militar en Brasil permitió la continuidad del congreso, los partidos y las elecciones, como también de los gobiernos locales y estatales, lo cual hizo posible que la oposición se expresara a través de esas instituciones (Skidmore 1988), sin necesidad de actuar fuera de ellas, como en otras dictaduras militares en la región en esos años (Argentina, Uruguay y Chile).

En el régimen de Pinochet, la oposición no tuvo esos recursos porque se cerró el congreso, se prohibieron los partidos de izquierda, con la detención de sus principales dirigentes, así como también de los ministros del gobierno de Allende, y la “suspensión” de los demás partidos, incluyendo al Partido Demócrata Cristiano (PDC), que era el principal partido al momento del golpe militar. La toma del poder fue muy violenta, con el bombardeo del palacio presidencial de La Moneda por aviones de la Fuerza Aérea y la muerte del presidente Allende, muy distinto a la que aconteció en Brasil en 1964, donde los militares tomaron pacíficamente el poder y permitieron que el mandatario depuesto, Joao Goulart, se exiliara.

La intensidad de la represión es muy importante para conocer la capacidad que alcanza la oposición, pues debilita sus organizaciones, restringiendo severamente su capacidad de reclutamiento de activistas y dirigentes. La violencia empleada por los militares en Chile en los primeros años, con la muerte, la represión y el exilio, provocó una ruptura en los partidos de la élite de izquierda de profundas consecuencias, que cambiaría su composición y, con ello, sus orientaciones políticas, cuyos alcances se dejaron sentir en democracia. Dahl sostuvo que los regímenes no democráticos están marcados por la “profecía autocumplida de la represión” porque sus autoridades no pueden permitir su existencia, porque, si lo hicieran, estaría admitiendo su propia debilidad (Dahl 1973: 13). Las hegemonías, agrega Dahl, “por definición imponen los límites más severos a las oportunidades que pueden tener los opositores al gobierno [y] prohíben la organización de todos los partidos políticos, como la dictadura en Argentina, o establecen una organización

partidista singularmente única, como el Movimiento Nacional en España y el partido Comunista en la Unión Soviética y en Europa Oriental” (Dahl 1973: 11).

La represión fue intensa y constante en Chile, destacando las acciones llevadas a cabo por la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), que cometió crímenes en el país y en el exterior, que incluyó el asesinato del exvicepresidente de la República y comandante en jefe del Ejército, general Carlos Prats y su esposa, en Buenos Aires, en septiembre de 1974, y de Orlando Letelier, exministro de Defensa de Allende, en Washington DC en 1976. También la represión fue aplicada por efectivos de las Fuerzas Armadas y Carabineros cuando el régimen estaba consolidado, para enfrentar la protestas ciudadanas gatilladas por la crisis económica de 1983, provocando altos costos humanos, en términos de muertos y heridos. Sin embargo, en esta oportunidad, Pinochet impulsó una política de liberalización, conocida como *la apertura*, permitiendo el funcionamiento de los partidos, el regreso de los exiliados y suspendiendo la censura de prensa, que promovió la movilización en su contra que no pudo controlar mediante la fuerza. Ello confirma la validez de la tesis de Dahl (1971), según la cual si los costos de la supresión son más altos que los de la tolerancia, se optará por ésta, abriendo un sendero que puede llevar a la democracia.

Las condiciones institucionales impuestas por la dictadura llevaron a que los centros de estudios tuvieran una enorme importancia para el desarrollo de la oposición. La intervención de las universidades y la designación de rectores delegados, que eran militares en retiro, con la detención de numerosos académicos de izquierda y la expulsión de muchos, especialmente en las ciencias sociales, impuso severas limitaciones al trabajo intelectual, que llevó a muchos a renunciar voluntariamente para buscar desarrollar su labor académica fuera de esas instituciones, esperando hacerlo con mayor autonomía de las autoridades. Como el régimen político tenía un fuerte control del país y existía una estricta censura de prensa, los nuevos gobernantes consideraron que la existencia de los centros de estudios sería políticamente inofensiva y hasta cumplirían funciones favorables pues permitirían integrar a un sector de la élite en actividades que estarían bajo el escrutinio de los servicios de seguridad. Se permitió un cierto debate público sobre los temas económicos porque el gobierno estaba convencido que impulsaba una política exitosa, de tal manera que la crítica no tendría efectos en la población, que se vería beneficiada con sus logros.

Los numerosos centros de investigación privados se convirtieron en espacios institucionales de enorme importancia para la oposición pues en ellos trabajaron centenares de profesionales que habían colaborado con el gobierno de Allende y académicos expulsados de las universidades o que debieron abandonarlas por las severas restricciones impuestas por el contexto autoritario, entre los cuales también había numerosos militantes o simpatizantes del PDC. Los centros cumplieron importantes funciones políticas: permitieron el reclutamiento de activistas y dirigentes, formularon críticas al régimen militar, que sirvieron para el discurso de la oposición, promovieron diálogos y encuentros que ayudaron a la convergencia de los partidos. Fue en ellos donde se preparó la alternativa programática y de

liderazgo para cuando los militares volvieran a los cuarteles. Los centros, además, ayudaron al financiamiento de la oposición, pues dirigentes y activistas de ella tenían ingresos de algún proyecto de una institución que les permitió dedicarse a la acción política.

La autonomía de los centros de estudio y su número se expandió considerablemente por la política de liberalización impulsada por el régimen militar desde el invierno de 1983 para neutralizar la protesta ciudadana provocada por la crisis económica, *la apertura*, la cual se tradujo en decisiones que permitieron el funcionamiento de los partidos y de los grupos de interés, el regreso de numerosos exiliados, la suspensión de la censura de prensa y otras medidas, todo lo cual produjo un considerable aumento de la libertad política (Huneeus 1985). El regreso de los exiliados llevó a un aumento del número de centros y a expandir la capacidad de los que ya existían, todo lo cual fue posible porque hubo mayor financiamiento externo, especialmente europeo, para favorecer la evolución del país hacia la democracia.

En la fase final del régimen, los centros apoyaron activamente la campaña de la oposición en el plebiscito de 1988 y hasta colaboraron en su financiamiento a través de las encuestas de opinión que le sirvieron para tomar decisiones y también participaron en tareas de responsabilidad en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, con decenas de profesionales dedicados a ellas¹⁰.

Estas importantes funciones políticas explican que sus investigadores hayan tenido un protagonismo destacado en la transición a la democracia pues diez de los veinticinco ministros del gobierno del presidente Aylwin pertenecieron a algún centro de estudios o estuvieron vinculados a ellos, incluyendo los de Hacienda, Economía y Trabajo, como también el ministro Secretario General de la Presidencia y el de Salud. Varios subsecretarios y embajadores también pertenecieron a un centro de estudios. El presidente del Senado había fundado uno y el de la Cámara de Diputados se había vinculado a otros que le ayudaron en su carrera política. Los presidentes de los partidos fundaron centros de estudios durante la dictadura, pues el del PS, Jorge Arrate, había creado el Instituto para el Nuevo Chile en Holanda durante su exilio, y, el del PDC, Andrés Zaldívar, había creado la Fundación Iberoamérica Europa, Centro de Investigación, Promoción y Cooperación Internacional (CIPIE) en Madrid, después de ser exiliado en 1980, que favoreció su acción política. Ambas instituciones fueron trasladadas a Santiago cuando se les permitió volver al país.

10 Puryear (1994) destaca el papel del "comité técnico" del Comando del "No" en el plebiscito de 1988, formado por una docena de sociólogos y científicos políticos de los centros de estudios, que asesoró al comité político integrado por los dirigentes de los partidos.

Cuadro 1. Procedencia de los ministros de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)

Presidencia	Centros de estudios ¹	Ejercicio profesional ²	Políticos ³	Total
Patricio Aylwin (1990-1994)	10	11	4	25
Eduardo Frei R-T (1994-2000)	14	22	1	37
Ricardo Lagos (2000-2006)	11	11	10	32
Michelle Bachelet (2006-2010)	8	24	5	37
Total	43	68	20	131

¹ Corresponde a aquellos ministros que antes de incorporarse al gobierno realizaban labores de investigación en algún centro privado de investigación.

² Comprende a los ministros que se han destacado por ejercer sus profesiones en el ámbito privado.

³ Agrupa a ministros que han sido parlamentarios o dirigente de partidos políticos.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información en Lladser (1986) y Díaz, Landstreet y Lladser (1984) e información de prensa.*

La cercanía que tuvieron los profesionales de los centros de estudios con la acción política tiene que ver con la tradición de cooperación que hubo durante la democracia entre los académicos de las universidades y los profesionales de los organismos internacionales (Comisión Económica para América Latina –CEPAL– e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–) con los principales dirigentes del PDC y el PS. El programa del gobierno del presidente Frei (1964-1970) fue preparado bajo la dirección de Jorge Ahumada (Molina 1971; Dosman 2008), uno de los principales economistas del ILPES. Asimismo, altos funcionarios, asesores de ministros y jefes de servicios fueron reclutados desde ahí o de las universidades. El programa de “Revolución en Libertad” propuso la modernización del país, abriendo espacios de acción para el desempeño de científicos sociales, especialmente en la reforma agraria y en la promoción popular (Molina 1971).

La reforma universitaria acentuó la cercanía de la política y de las ciencias sociales pues se fortaleció la investigación social y la creación de nuevos centros. En la Universidad Católica, se fundó, entre otros, el Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CEREN), bajo la dirección de Manuel Antonio Garretón, en el cual predominó la presencia de académicos vinculados al Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), surgido en 1969 de una ruptura con el PDC; y el Centro de Estudios de Planificación Nacional (CEPLAN), creado bajo la dirección de Alejandro Foxley, con economistas vinculados al PDC, que fue considerado como alternativa a la visión monetarista que dominaba en la Facultad de Economía de esa universidad.

La modernización que vivía Chile en esos años politizó a las principales instituciones, comenzando por las universidades, que llevó a los académicos y a los estudiantes a involucrarse activamente en política, que estaba dominada por los partidos. El gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende profundizó estas

reformas porque quiso construir el socialismo por la vía legal, aunque tenía el apoyo de una minoría del electorado, acentuando el involucramiento de académicos y profesionales de las ciencias sociales en distintos ámbitos del Poder Ejecutivo.

3. Los centros de investigación privados en Chile a partir de 1973

La existencia de numerosos centros de estudios fue posible durante la dictadura por el financiamiento internacional, como consecuencia del impacto provocado por la violencia empleada en la toma del poder por los militares y, más tarde, por el interés de ayudar a la transición a la democracia. Se vio desde temprano que en los centros de estudios trabajaban profesionales y académicos que estaban ocupando un papel muy importante en la oposición y seguramente participarían en la democratización. Múltiples organismos, públicos y privados, dieron esta ayuda, destacando las fundaciones estadounidenses —especialmente la Fundación Ford—, y las agencias de cooperación de Canadá —el *International Development Research Center* (IDRC)—, y de Suecia, como también las fundaciones políticas alemanas. La Fundación Ford y el IDRC donaron casi 23 millones de dólares (de diciembre de 2013) durante la dictadura para financiar a Cieplan, a la Academia de Humanismo Cristiano (AHC) y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Una cantidad algo superior, U\$25.587.503, dio la Fundación Adenauer (KAS) entre 1974 y 1988 al Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH) y a la Corporación de Promoción Universitaria (CPU). La Fundación Friedrich Ebert, vinculada al Partido Social Demócrata (SPD), prestó una importante ayuda al movimiento sindical y a los partidos de izquierda, particularmente a través de los centros de estudios.

El PDC contaba con dos organismos dedicados a actividades de capacitación y desarrollo programático, financiados por la KAS, vinculada a la CDU, el ICHEH y la CPU, que reunieron a académicos y profesionales desde los primeros años del régimen de Pinochet y que en los años ochenta participaron en la formulación de las propuestas programáticas e influyeron en la formación de los equipos del gobierno de Aylwin.

Una importante iniciativa que permitió la existencia de numerosos centros de estudios fue la fundación en 1977 de la AHC, por iniciativa del cardenal arzobispo de Santiago, Raúl Silva Henríquez, que proporcionó la autonomía jurídica de la Iglesia Católica, lo que permitió a numerosos académicos y profesionales buscar financiamiento externo y administrarlo libremente. Bajo la protección de la AHC surgieron numerosos centros de investigación privados.

Algunos dirigentes de la oposición crearon un centro de estudios que utilizaron de apoyo para su actividad política. Gabriel Valdés fundó el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) cuando regresó al país en 1981, después de haber sido director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1971-1981)¹¹. Luego fue presidente del PDC (1982-1987) y senador, así como el primer presidente de la Cámara Alta (1990-1996). El CED tendría una enorme influencia en el desarrollo de la oposición, pues, entre otros proyectos, impulsó un diálogo con militares en retiro,

¹¹ Fue ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970).

dando una señal de que la transición a la democracia no sería posible sin un acuerdo con los institutos armados. Ahí también trabajó Edgardo Boeninger¹², que llegaría a ser vicepresidente del PDC y ministro del presidente Aylwin.

También en el exilio hubo personalidades de la oposición que actuaron desde algún *think tank*. Destacó el *Institute of Policy Studies*, en Washington DC, en el cual trabajó Orlando Letelier, quien desarrolló una activa labor contra la dictadura, que en 1976 le costó la vida.

Los exiliados trabajaron en universidades o en centros de estudios de los países que los acogieron o crearon instituciones independientes que sirvieron de encuentro a políticos de oposición, como el Instituto por el Nuevo Chile, con sede en la ciudad de Rotterdam, Holanda, que reunió a personalidades de izquierda y del PDC y fue financiado por el gobierno holandés.

4. Un centro de estudios: el caso de Cieplan

Cieplan ha sido estudiado por su responsabilidad en la gestión económica de los gobiernos democráticos (Gárate 2012; Silva 1991 y 2010; Domínguez 1997). Fue creado en 1976 por iniciativa de Alejandro Foxley¹³, quien en 1970, como se mencionó, había fundado al Ceplan en la Universidad Católica, junto a Ricardo Ffrench-Davis y Óscar Muñoz. Los académicos y el personal administrativo de Ceplan abandonaron la universidad para crear Cieplan. Con relativa rapidez, se convirtió en el principal centro de estudios económicos independiente de Chile y alcanzó un gran prestigio internacional. La novedad representada por un centro de estudios que revisaba críticamente las recetas neoliberales cuando recién comenzaban a aplicarse en Gran Bretaña por el gobierno conservador de Margaret Thatcher, provocó un enorme interés en instituciones y académicos de los países avanzados. Fue apoyado por destacadas personalidades nacionales y extranjeras, algunas de las cuales fueron incorporadas a su consejo asesor, lo cual reforzó su prestigio para buscar financiamiento externo¹⁴. A fines de los años ochenta, Cieplan contaba con un equipo de investigadores formado por veinte economistas contratados a tiempo completo¹⁵, que tenían títulos de doctorado obtenidos en las principales universidades de los países avanzados. Organizó múltiples seminarios, internacionales y nacionales, convocando a reputados economistas internacionales, lo cual le dio un gran prestigio entre los dirigentes de la oposición.

Con la suspensión de la censura de prensa durante *la apertura*, junto a la aparición de nuevos medios de comunicación independientes, la intensa y variada producción académica de Cieplan fue difundida por los medios de comunicación, lo cual dio a sus investigadores, especialmente a Foxley, una amplia visibilidad entre

12 Fue director de Presupuestos del gobierno de Frei Montalva y rector de la Universidad de Chile (1969-1973).

13 Foxley es ingeniero químico egresado de la Universidad Católica de Valparaíso y doctor en Economía en la Universidad de Wisconsin, en Estados Unidos.

14 Estaban, entre otros, Albert O. Hirschman, Guillermo O'Donnell, Gabriel Valdés, entonces director del PNUD para América Latina, y Fernando Henrique Cardoso.

15 Información proporcionada por Patricio Meller, 20 de agosto de 2014.

las élites y la población informada. Los periodistas del semanario Hoy y de radio Cooperativa, así como los principales medios que estaban vinculados a la oposición, consideraban las opiniones de los investigadores de ese centro. Cieplan desarrolló una activa labor de difusión para salir del reducido ámbito académico que los conocía, desarrollando actividades con la comunidad a través de charlas o conferencias a estudiantes, trabajadores, grupos sociales vinculados a organismos de la Iglesia, actividad en la cual Foxley tuvo una mayor participación¹⁶.

Numerosas instituciones públicas y privadas de los países desarrollados financiaron a Cieplan, destacando la Fundación Ford, que dio una importante donación institucional que permitió que comenzara su labor¹⁷, y el IDRC. Ambas instituciones entregaron un considerable aporte financiero durante el régimen de Pinochet (Cuadro 2).

Cuadro 2. Aportes a Cieplan de la Fundación Ford y de la agencia canadiense de cooperación, International Development Research Center (1976-1989)*

	Fundación Ford	IDRC	Total
1976	200.214	--	200.214
1977	--	--	--
1978	860.595	--	860.595
1979	83.900	--	83.900
1980	74.568	--	74.568
1981	347.094	--	347.094
1982	465.620	1.156.012	1.621.632
1983	506.128	832.204	1.338.332
1984	--	--	--
1985	--	--	--
1986	721.292	405.040	1.126.332
1987	--	807.205	807.205
1988	1.934.017	--	1.934.017
1989	535.957	669.827	1.205.784
Total	5.729.385	3.870.288	9.599.673

* Donaciones aprobadas, actualizados a dólares de Estados Unidos (2013)

Fuente: *Informes Anuales Fundación Ford e IDRC*

16 De las 328 actividades desarrolladas con la comunidad entre 1984 y 1988, que son dadas a conocer en los informes anuales de las actividades de Cieplan, 88, un 27%, tuvieron a Foxley como el principal protagonista. José Pablo Arellano participó en 71 actividades, equivalente a un 22%, y René Cortázar en 21 actividades, que se corresponde con un 6%.

17 Entrevista de Carlos Huneeus con Oscar Muñoz, 15 de junio de 2013.

Cieplan desarrolló una intensa labor, con investigaciones sobre diversos temas económicos que dieron origen a numerosos libros y artículos, la mayoría de los cuales fueron publicados en la revista *Colección Estudios Cieplan*, que apareció en forma regular a partir de 1979. En los 27 números editados entre 1979 y 1989 se publicaron 148 artículos, de los cuales 86 (77%) fueron escritos por alguno de sus investigadores¹⁸. La revista apuntaba a dar cuenta de los resultados de las investigaciones, porque la inmensa mayoría de los artículos publicados durante esos años, 68%, fueron escritos en el marco de un proyecto de investigación. Los demás correspondieron a ponencias presentadas en conferencias, artículos de personalidades extranjeras o comentarios de libros. Los artículos que presentaban resultados de investigaciones mostraban la amplísima variedad de instituciones que las habían financiado, dando cuenta de los numerosos donantes¹⁹. El mayor número de menciones corresponde a la Fundación Ford y al IDRC, con 43 y 47 artículos respectivamente, que son justamente las instituciones que dieron mayor financiamiento a Cieplan²⁰.

En los primeros años, cuando el modelo económico neoliberal mostró resultados positivos en comparación con la situación que había en 1973, los artículos de Cieplan expusieron sus debilidades (Foxley 1982), como el sobreendeudamiento externo, el dólar fijo, la falta de regulaciones sobre el sistema financiero (Arellano y Ffrench-Davis 1981) o la manipulación de las estadísticas oficiales para mostrar mayores logros (Cortázar y Marshall 1980). Sus principales investigadores publicaron columnas de opinión en la prensa escrita, que expresaban las críticas al modelo neoliberal (Arellano et al. 1982). Fueron los años de mayor producción académica de Cieplan, con la voluntad de consolidar la institución, actuaron contra la corriente, labor que se vería confirmada con la crisis económica de 1983, que oportunamente habían advertido.

Una vez que ésta aconteció, se concentraron en explicar las causas y alcances de la misma (Arellano 1982; Arellano y Cortázar 1982), pero se perdió el dinamismo académico porque la intensa actividad política gatillada por las organizaciones sindicales y la oposición les llevó a pensar sobre el futuro político del país y el posible fin del régimen militar. Foxley se involucró bastante en la actividad política y escribió ensayos sobre las condiciones políticas de la democratización (Foxley 1982). Su lec-

18 El mayor número de artículos correspondió a Patricio Meller, con 21 artículos, seguido de José Pablo Arellano, con 16, Ricardo Ffrench-Davis, con 15, René Cortázar, con 14 y Alejandro Foxley, con 11. También se publicó la serie *Notas Técnicas*, que podía dar origen a un artículo publicado posteriormente en la *Colección Estudios Cieplan*.

19 Las instituciones mencionadas en los agradecimientos fueron, además de la Fundación Ford y el IDRC, las siguientes: CEPAL, ILPES, Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Fundación Friedrich Ebert, Fundación Interamericana, Fundación Rockefeller, Fundación Volkswagen, Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Joint Committee on Latin American Studies of the American Council of Learned Societies*, Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de Holanda, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL), *Social Science Research Council*, y la agencia sueca de Cooperación (*Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries*, SAREC).

20 La Fundación Ford es mencionada en solitario en 16 artículos, mientras que en 27 aparece junto a otra institución; el IDRC es mencionado en 39 artículos en solitario y en 8 aparece junto a otra institución.

tura de la estabilidad democrática en los países avanzados le hizo valorar la concertación social que se dio en las democracias europeas después de la segunda guerra mundial (Foxley 1984)²¹.

Habría una tercera etapa, después de 1986, ante la inminencia del fin del régimen de Pinochet y la incertidumbre de cómo se avanzaría hacia la democracia. En ese contexto, el interés de Cieplan, especialmente el de Foxley, se concentró en las condiciones de una transición pacífica (Foxley 1989; Cortázar 1989). Los investigadores de Cieplan desarrollaron una activa labor de difusión de su tarea académica, participando en seminarios y dando charlas a estudiantes, dirigentes sindicales y en organizaciones de Iglesia. Se moderaron las críticas al sistema económico y los artículos entregaron ideas muy generales sobre cuales serían las orientaciones de política que se impulsarían en un contexto democrático. No hubo una decisión de formular un programa alternativo, que diera una identidad a la oposición y se diferenciara del modelo neoliberal. Tampoco la izquierda había formulado una propuesta económica alternativa.

Cieplan descuidó el sentido y los alcances de las reformas impulsadas por el ministro de Hacienda Hernán Büchi (1984-1988), en que la privatización de las empresas tuvo una atención especial y se guió por objetivos políticos: redefinir las bases del Estado para debilitar los apoyos sociales que tuvieron los partidos de centro e izquierda y favorecer a los de derecha para que dominaran en el sistema político después de que los militares regresaran a sus cuarteles²².

Las privatizaciones se hicieron de tal manera que permitieron a los altos ejecutivos de las empresas públicas llevar adelante ese proceso con una amplia autonomía decisoria²³, que les permitió controlar su propiedad cuando pasaron al sector privado. No se establecieron regulaciones para promover la competencia e impedir que monopolios públicos se convirtieran en unos de tipo privado. La privatización permitió el surgimiento de grupos económicos identificados con el régimen militar, con una trayectoria de cercanía con el poder político, que mantuvieron en democracia, provocando una delicada relación entre el dinero y la política. No fue casual que Büchi fuera el candidato presidencial de la derecha en los comicios de 1989, porque tenía el apoyo de la Unión Democrática Independiente (UDI) y de Renovación Nacional (RN), las dos colectividades de derecha; del general Pinochet y de los empresarios, a los cuales había sabido dar confianza durante la crisis económica y mirar con decisión el futuro, incluso después de Pinochet, porque había un orden institucional que daba seguridades de su continuidad.

La ausencia de una propuesta alternativa y de una visión global del país no se explica sin considerar las difíciles condiciones impuestas por el régimen militar

21 También Cortázar se orienta más a la reflexión política en relación a las relaciones laborales (Cortázar 1989; Cortázar y Campero 1985).

22 Sobre las privatizaciones del régimen militar, véase Hachette y Lüders (1992). Büchi estuvo lejos de ser un tecnócrata, como señala Silva (2010), sino que fue un “tecnopol” en el sentido que le da Joignant (2011). Marcel (1989) había estudiado las privatizaciones.

23 Uno de ellos, la Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich), es controlado por un yerno del general Pinochet.

para un centro de estudios independiente, que debió destinar energía y tiempo a conseguir el financiamiento externo que hiciera posible la continuidad de la institución. Esto exigió priorizar temas de corto plazo e hizo difícil reflexionar sobre las consecuencias de mediano y largo plazo. Los donantes, además, tenían prioridades de investigación que limitaron la autonomía de Cieplan. No era fácil ofrecer una propuesta alternativa al monetarismo, que gozaba de gran prestigio en Gran Bretaña y en Estados Unidos, pues no la había, dado que el keynesianismo pasaba por su peor momento. Tampoco se dio esta perspectiva en otros centros de estudio, como el CED o Flacso. Eduardo Frei Montalva era el único que tenía esa visión del futuro del país y se sentía cómodo dialogando con los académicos de los centros de estudio y con los economistas, pues se había interesado en ella desde que llegó al Senado en 1949 y mantuvo una estrecha relación con los que pertenecían a la Cepal y el Ilpes. Su temprana muerte en 1982 privó a la oposición de una figura de integración entre los centros de estudios y los políticos.

5. La participación de los economistas de Cieplan en democracia

Cuando Alejandro Foxley fue nombrado ministro de Hacienda, formó su equipo de colaboradores con los investigadores de Cieplan, desde el subsecretario, hasta los asesores encargados de políticas específicas. Nueve de los diecinueve principales colaboradores en el ministerio de Hacienda pertenecieron a Cieplan y de los primeros, cinco eran miembros permanentes del centro en 1990 (Cuadro 3). Todos los altos funcionarios fueron economistas, con excepción de dos abogados, aunque éstos no fueron considerados en la toma de las principales decisiones del ministerio. Foxley optó por formar un equipo homogéneo de colaboradores que conocía desde hacía años en Cieplan. Tuvo una mayor influencia en la acción del gobierno porque logró que el presidente Aylwin nombrara como ministro de Trabajo a René Corrázar y que otros investigadores tuvieran posiciones directivas en el ministerio de Planificación Nacional (Mideplan) y en el Banco Central, lo que permitió a Foxley impulsar una política económica que era seguida por los ministerios y estaba en línea con la directrices del instituto emisor²⁴. El subsecretario de Hacienda, Pablo Piñera (DC), tenía la ventaja de ser hermano del entonces senador RN Sebastián Piñera, que había votado por el No en los tres plebiscitos convocados por la dictadura (1978, 1980 y 1988) y quien apoyó diversas iniciativas de Foxley, destacando la reforma tributaria de 1990, que fue muy importante para el gobierno de Aylwin, pues permitió financiar su programa de políticas sociales, en un contexto en que la Concertación, la coalición gobernante, no tenía mayoría en el Senado.

24 Nicolás Flaño estuvo a cargo del programa de reducción de la pobreza en el Ministerio de Planificación Nacional y Ricardo Ffrench-Davis fue director del Departamento de Estudios del Banco Central.

Cuadro 3. Equipo del ministro de Hacienda Alejandro Foxley durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994)

Nombre	Profesión**	Postgrado***	Centro de Estudio	Partido	Cargo
Pablo Piñera*	Ingeniero Comercial (PUC)	Máster (E) U. de Boston	Cieplan	PDC	Subsecretario (1990-1991)
Eduardo Aninat	Ingeniero Comercial (PUC)	Doctorado (E) U. de Harvard	Cieplan	PDC	Coordinador Negociaciones de Deuda Externa (1990-1991)
Jorge Rodríguez	Ingeniero Comercial (UCH)	Máster (E) U. de Boston	ILADES	PDC	Coordinador ante Organismos de Crédito (1990-1991) Subsecretario (1991-1994)
Manuel Marfán*	Ingeniero Comercial (UCH)	Doctorado (E) U. de Yale	Cieplan	PS	Coordinador de Políticas Macroeconómicas (1990-1992)
Andrés Velasco	Philosophy and Economics (Yale)	Doctorado (E) U. de Harvard	Cieplan	S/N	Jefe de Gabinete Ministro; Coordinador de Finanzas Internacionales
José Pablo Arellano*	Ingeniero Comercial (PUC)	Doctorado (E) U. de Harvard.	Cieplan	PDC	Director de Presupuesto (1990-1996)
Andrés Sanfuentes	Ingeniero Comercial (UCH)	Máster (E) U. de Chicago	ILADES	PDC	Presidente Banco del Estado (1990-2000)
Javier Etcheberry	Ingeniero Civil Industrial (UCH)	Doctorado (I) U. de Michigan	Sector Privado	PPD	Director de Servicio de Impuestos Internos (1990-2002)
Benjamín Prado	Abogado (UCH)	Sin Postgrado	Ejercicio profesional	PDC	Director Servicio Nacional de Aduanas
José Florencio Guzmán	Abogado (UCH)	Sin Postgrado	Ejercicio profesional	PDC	Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (1990-1998)
Hugo Lavados	Ingeniero Comercial (UCH)	Máster (E) U. de Boston	CPU	PDC	Superintendente de Valores y Seguros (1990-1994)
Humberto Vega	Ingeniero Comercial (UCH)	Estudios Doctorales (F) U. de Leiden	Programa Economía del Trabajo	PS	Tesorero General de la República (1990-1994)
Joaquín Vial*	Ingeniero Comercial (UCH)	Doctorado (E) U. de Pennsylvania	Cieplan	PDC	Coordinador de Política Económica (1992-1994)
Mario Marcel*	Ingeniero Comercial (UCH)	Doctorado (E) U. de Cambridge	Cieplan	PS	Subdirector de Presupuesto (1990-1996)
Sebastián Sáez	Ingeniero Comercial (UCH)	Máster (E) U. de Río de Janeiro	Cieplan	S/N	Asesor Negociaciones GATT y Acuerdos de Complementación Económica
Eduardo Bitrán	Ingeniero Civil Industrial (UCH)	Doctor (E) U. de Boston	Sector privado	PPD	Asesor Políticas Sectoriales
Patricio Arrau	Ingeniero Comercial (UCH)	Doctor (E) U. de Pennsylvania	Cieplan	PPD	Asesor Ministro

*Investigadores permanentes de Cieplan. **Entre paréntesis se indica la sigla de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y de la Universidad de Chile (UCH). ***Entre paréntesis se indica el área de estudio del postgrado: Economía (E), Ingeniería (I) y Filosofía (F)

Fuente: *Guía SILBER, 1990-1993; Díaz, Landstreet y Lladser (1984) y Lladser (1986).*

Ningún otro ministro de Hacienda contó con un equipo de colaboradores que tuviera la calidad profesional y cohesión comparable con el de Foxley y ello no se puede dejar de tener en cuenta cuando se considera el buen resultado macroeconómico. En efecto, el gobierno de Patricio Aylwin alcanzó el crecimiento económico más alto de los gobiernos democráticos, un 7,7% promedio anual. Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle el crecimiento fue de 5,4% promedio anual, en el de Lagos, 4,4% y en el de Bachelet, 3,2% (Ffrench-Davis 2014: Cuadro 1.1).

Llama la atención que el equipo de Foxley estuviera formado exclusivamente por académicos, sin profesionales que hubieran trabajado en o con el sector privado, que le habría proporcionado un conocimiento muy útil para comprender a los empresarios y formular políticas proactivas ante ellos²⁵. Foxley comenzó a relacionarse con los empresarios recién después del plebiscito de 1988, por el interés de éstos por conocer a quienes veían dirigiendo los ministerios económicos, que les inspiraban una gran desconfianza²⁶. Foxley enfrentó el cambio a la democracia con un discurso prudente y conciliador, que desconcertó a los empresarios frente a las críticas al sistema económico que habían visto anteriormente en sus publicaciones y las de investigadores de Cieplan. Durante la campaña presidencial de 1989, Foxley percibió frontalmente esta actitud, que le produjo una fuerte impresión, en ocasión del Encuentro Nacional de la Empresa (Enade), que reunía a los principales empresarios, cuando fue interrumpido a viva voz por una persona desde el auditorio afirmando “Yo a usted no le creo nada” (Otano 2006: 157).

En verdad, Cieplan no tenía vinculaciones con el mundo empresarial, a diferencia de la Fundación Mediterránea creada por Domingo Cavallo en la ciudad de Córdoba, Argentina, que trabajó en estrecha relación con aquél, porque era una consultora de las empresas, que contribuyó a su financiamiento. Cieplan fue financiado por donaciones de instituciones extranjeras, lo cual le dio autonomía frente a la dictadura, pero la ausencia de un aporte nacional a través de trabajo de consultorías con empresas le impidió tener contactos con el sector privado que le hubieran permitido tener un mejor conocimiento de sus intereses y plantear una propuesta que hubiese tenido una orientación más autónoma de los intereses de éste y no hubiera esquivado enfrentar las debilidades del sistema económico²⁷.

25 El autor principal agradece a Marcos Lima haber llamado la atención sobre este punto.

26 El clima que rodeó los encuentros con empresarios fue explicado por los investigadores de Cieplan en las entrevistas realizadas por el periodista Rafael Otano, que ha reproducido con gran claridad: “Llegaban (a Cieplan después del triunfo del No) invitaciones para almuerzos y para diálogos, provenientes de hombres de negocios. A estos se les notaba curiosamente incómodos a la hora de hablar de asuntos de dinero con aquella gente que, desde su perspectiva, eran unos recién aparecidos... El aire se podía cortar con cuchillo cuando Foxley y sus muchachos eran sometidos, reunión tras reunión, al humillante ritual del examen sobre sus doctrinas e intenciones. Les preguntaban si iban a establecer el control de precios, si pondrían trabas a las importaciones y a la inversión extranjera, cómo tratarían a las AFP's. Las preguntas claves eran si pensaban privatizar e incluso revisar las privatizaciones ya realizadas. Les daban a entender que las privatizaciones eran la prueba del algodón de su auténtica conversión” (Otano 2006: 159-160).

27 Domingo Cavallo, el ministro de Economía en el primer mandato del presidente Carlos Menem, con un doctorado en Economía en la Universidad de Harvard, era presidente de un centro de investigación económica, la Fundación Mediterránea, que estuvo estrechamente vinculada a las empresas. La Fundación

La influencia de los economistas de Cieplan en la dirección económica se prolongó en los demás gobiernos de la Concertación. Dos ministros de Hacienda, Eduardo Aninat (1994-1999) y Andrés Velasco (2006-2010), trabajaron en distintos momentos en Cieplan. La influencia también se observó en la poderosa Dirección de Presupuestos, que controla a los ministerios a través de la ejecución presupuestaria, que estuvo bajo la dirección de economistas de Cieplan entre 1990 y 2006²⁸. Los principales colaboradores de Foxley siguieron en política. René Cortázar fue director ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, TVN (1995-2000) y ministro de Transportes (2007-2010) del gobierno de la presidenta Bachelet. José Pablo Arellano fue ministro de Educación (1996-2000) durante la administración de Frei Ruiz-Tagle y presidente ejecutivo de la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) en el primer mandato de Bachelet. Cortázar y Arellano han sido directores de empresas cuando no ocuparon cargos de gobierno. Cieplan también dominó el consejo del Banco Central, pues la mayoría de los que correspondieron a la Concertación en democracia pertenecieron o estuvieron vinculados a Cieplan: Pablo Piñera, Manuel Marfán, José de Gregorio (que fue presidente del instituto emisor), Joaquín Vial y Jorge Marshall, quien había llegado al gobierno en 1990 como subsecretario de Economía desde Ilades²⁹. Ignacio Walker, el único cientista político del *think tank*, abogado, con un doctorado en ciencia política en la Universidad de Princeton, fue diputado (1994-2002), ministro de Relaciones Exteriores del presidente Lagos (2004-2006), senador (2010-2018) y presidente del PDC (2010-2015).

Sin embargo, no se apreciaron ciertas debilidades en el sistema económico establecido durante la dictadura, que significaban problemas para el desarrollo político, como la concentración de la riqueza y las desigualdades, que habían sido criticadas por los economistas de Cieplan durante la dictadura. El 0,1% de la población, que Dahl llamó “los notables económicos”, reúne el 13,75% de la riqueza nacional (Engel 2013), un porcentaje muy superior al que tenía ese segmento de la población de Estados Unidos a fines de los años cincuenta que el gran politólogo de New Haven estudió en su famosa investigación (Dahl 1961), pues reunía el 3,2% del ingreso (Bartels 2008: 1). Esto perjudica la calidad del desarrollo político porque ocurre en un contexto desfavorable, pues los partidos no tienen financiamiento público y las donaciones de empresas a las campañas electorales son secretas, lo cual acentúa una espiral que reafirma las desigualdades y conduce a una política que favorece a la minoría, que gana todo (“winner-take-all-politics”) (Hacker y Pierson 2010).

Una decisión tan importante como las definiciones programáticas del primer gobierno democrático y la actitud a seguir ante los agentes económicos no se basó en los resultados de los largos años de análisis del proceso económico, sino que más bien

Mediterránea “no era un centro de investigaciones académicas, sino una institución concebida como taller de pensamiento económico empresario, cuyas líneas de investigación se orientaban, a un nivel de política económica aplicada, según una concepción global unificadora” (Palermo y Novaro 1996: 297). El trabajo de la Fundación Mediterránea y su influencia en la gestión de Cavallo fue analizado en un trabajo anterior (Huneus 1997).

28 Ellos fueron José Pablo Arellano (1990-1996); Joaquín Vial (1996-2000) y Mario Marcel (2000-2006).

29 Cuatro consejeros elegidos en la cuota de la Concertación no fueron de Cieplan: Roberto Zahler (PDC), Juan Eduardo Herrera (PDC), María Elena Ovalle (independiente) y Carlos Massad (PDC).

en consideraciones políticas constituidas por el recuerdo del gobierno de Salvador Allende y su mal desempeño económico, que agravó la crisis política³⁰, y la experiencia del primer gobierno democrático en Argentina, encabezado por el presidente Alfonsín. Éste último caso había sido seguido muy de cerca por la oposición chilena, cuyos dirigentes consideraron que podía entregar lecciones acerca de los riesgos e incertidumbres que plantea el cambio de la dictadura a la democracia.

El ministro de Economía argentino durante el gobierno de Alfonsín, Juan Sourrouille (1985-1989), fue invitado a Cieplan, luego que dejara su cargo en 1989, para que relatar su experiencia, que consideraron entregaría lecciones de utilidad para el gobierno democrático que se acercaba. La exposición que dio el exministro en un encuentro privado impactó a los chilenos por la imagen de frustración por no haber logrado estabilizar la economía en un difícil contexto político, en el cual los sindicatos no le dieron tregua³¹. Foxley y sus colaboradores temieron que se pudiera repetir la experiencia argentina: un gobierno enfrentado con las organizaciones de trabajadores, con una hiperinflación que debilitó su popularidad, que condujo a la derrota de su partido en las elecciones presidenciales de 1989 y que debió entregar el poder antes del período constitucional por la gravedad de la situación económica. No consideraron que la situación de Chile era muy distinta a la de Argentina, cuya democratización estuvo dominada por el conflicto histórico entre peronistas y radicales, desde antes del golpe militar de 1976, sin haberse producido el reencuentro de sus dirigentes; con la presencia de un poderoso movimiento sindical, controlado por el justicialismo, que estaba en una actitud de decidida oposición al gobierno de Alfonsín. En Chile, la Concertación unió a los antiguos partidos adversarios, PS y PDC, y la principal agrupación sindical, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) se encontraba bajo la dirección de Manuel Bustos, un importante dirigente que pertenecía al mismo partido que Foxley y Cortázar, el PDC, y con el cual desarrollaron una estrecha amistad en los años ochenta.

6. El poder de los centros de estudios y sus efectos en el desarrollo político

Se destaca la participación de los académicos de los centros de estudios en la dirección de los partidos y en las organizaciones de la oposición, lo cual daría cuenta de la modernización de la política (Puryear 1994). Sin embargo, la relación entre esas organizaciones y la política de la oposición fue más compleja. Eso se hace visible con el paso del tiempo y conviene tenerlo en cuenta para evaluar su resultado. El considerable poder alcanzado por los centros les dio una enorme autonomía ante los

30 Esta fue la explicación que daría Foxley después a un periodista, que describe así el temor que tenía aquel al asumir el cargo de ministro: "Foxley piensa en 1970: corridas bancarias, emigraciones masivas de capital, fugas de profesionales: una retahíla que en poco tiempo puede hacer inmanejable la economía, el país y la democracia" (Cavalló 1993: 149).

31 Entrevista con Joaquín Vial, 26 de julio de 2013, investigador de Cieplan que participó en la reunión de 1989. Sourrouille había sido investigador del Cedes (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), que tuvo una estrecha relación con Cieplan durante el régimen de Pinochet.

partidos de la oposición, incluso económica, porque contaron con financiamiento propio para su actividad política, que se apreció en las elecciones parlamentarias de 1989. Numerosos candidatos pudieron beneficiarse del aporte externo, el que canalizaron a través de algún centro de estudio o corporación, que relativizó la influencia de los partidos en sus campañas. Por otro lado, el alto número de profesionales y políticos de los centros que actuaban en la dirección de los partidos y en las instancias unitarias de la oposición impuso un estilo político que no tuvo un impacto necesariamente positivo en el desarrollo político, pues se guió más bien por la práctica científica, que es muy distinta de la empleada en los partidos. La primera se basa en ciertas certezas y se desarrolla con argumentos de autoridad, con un escaso debate público y participación, mientras que la segunda gira en torno a una larga y compleja deliberación, que requiere negociaciones y compromisos, con acuerdos de élites y la participación de dirigentes, como es la actividad del político en la definición de Max Weber (1982). Aunque los académicos tenían militancia partidista, los debates sobre las tareas de la oposición se limitaron al personal de los centros de estudio y a los invitados a las actividades que realizaron, como seminarios o talleres, sin trascender a los dirigentes de los partidos que actuaban en otros ámbitos profesionales.

Se produjo una separación entre los académicos y políticos que trabajaban en los centros de estudios, quienes tuvieron estilos de deliberación y decisión que respondían a lógicas distintas. Los primeros no consideraron debidamente las dimensiones políticas del régimen autoritario, las que tendría el cambio a la democracia y las exigencias de su consolidación, entre las cuales destacan las importantes funciones de los partidos, que consisten en agregar intereses, servir de puente entre el gobierno y la sociedad, además de apoyar al gobierno y a sus bancadas en el congreso. Cuando los investigadores de los centros redactaron el programa de gobierno de Aylwin no consideraron la opinión de los partidos de la Concertación. Esta división se acentuaría durante la transición a la democracia, pues importantes decisiones serían adoptadas sin considerar la opinión de los partidos, como fue la reforma tributaria de 1990 y el “financiamiento compartido” en 1993 (Pribble 2013).

Por otro lado, la larga deliberación y acción política a través de los centros de estudios llevó a sus investigadores a ver el proceso político en torno a la formación e implementación de las *policies*, con especial énfasis en las cuestiones de financiamiento, es decir, desde los *outputs*. No tomaron en cuenta los *inputs* del proceso político, esto es, los apoyos ciudadanos y los intereses de los votantes, que preocupan especialmente a los parlamentarios y a los partidos, que es una consecuencia de la separación producida en la etapa de la oposición a la dictadura. La lógica del experto tiene presente la *accountability* horizontal y descuida la *accountability* vertical, especialmente aquella que se expresa a través de las elecciones. La política, por ende, se vio desde el gobierno, y no desde el conjunto del sistema político, que incluye la intervención de varias instituciones, como el congreso, los partidos y los grupos de interés. Las diferencias entre la lógica de expertos y la de los políticos se resumen en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Diferencias entre expertos y políticos durante la democratización

	Expertos	Políticos
Reclutamiento	Centros de estudio	Ejercicio profesional
Militancia partidista	PDC, ex MAPU	Partidos históricos
Habilidades profesionales	Académicas	Políticas
Visión del proceso político	Desde arriba	Desde abajo
Fundamentos decisiones	Lógica tecnocrática	Lógica política
Objetivo de la agenda	<i>Output y políticas</i>	<i>Input y políticas</i>
Referentes de las decisiones	Evaluadores externos (organismos internacionales)	Ciudadanos
Evaluación de políticas	Criterios de eficacia	Apoyo en ciudadanos
Puestos claves	Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Ministerio del Interior Congreso
Grado de complejidad del análisis de la política	Baja, tecnocrática	Alta
Tolerancia al disenso	Baja, trabajan con verdades	Alta, vive con incertidumbres
Tipo de accountability	Solo ante el presidente	Vertical, ante electores

Fuente: *Elaboración propia.*

El predominio de la lógica científica en esas reflexiones complicó la formulación de la agenda de la oposición y, más tarde, del gobierno democrático, porque aquella se caracterizó por usar conceptos que se desarrollaban en torno a tipos ideales, en la definición de Max Weber; es decir, una formulación teórica que exagera los atributos del caso que se tiene como modelo y mira selectivamente experiencias extranjeras que sirvan de apoyo para respaldar el argumento. Esto suponía que las instituciones tendrían similares efectos en distintos países y épocas, esperando que, al copiar instituciones de los países avanzados, se conseguirán resultados similares. Reinhard Bendix había advertido contra la simplicidad de este planteamiento cuando criticó a Karl Marx, quien creía que “la misma organización de producción engendra en cualquier otro lugar las mismas o semejantes transformaciones de las clases sociales y de la estructura política” (Bendix 1975: 327).

Las decisiones estratégicas del primer gobierno democrático fueron tomadas siguiendo el sistema deliberativo y decisorio de los centros de estudios, que analizaban los procesos políticos y económicos buscando selectivamente experiencias en las cuales basarse para tomar decisiones.

El temor e inseguridad ante los empresarios que hubo en la política económica contrastó con la firme voluntad del presidente Aylwin de enfrentar las violaciones a los Derechos Humanos cometidos durante el régimen militar, sabiendo que ello contaría con la oposición del general Pinochet y tensionaría las relaciones con las

instituciones armadas. Las difíciles condiciones institucionales en que se produjo el cambio a la democracia aconsejaban más bien una estrategia opuesta: una mayor prudencia en las decisiones de políticas de Derechos Humanos, para evitar un conflicto con los militares, y a la vez una menor complacencia en la interpelación al modelo económico. No se tomó en cuenta que éste tenía una baja legitimidad porque había sido establecido por un régimen que fue derrotado en el plebiscito de 1988 y había sido criticado fuertemente por los políticos y economistas de la oposición. Este fue un importante cambio respecto del discurso crítico empleado por los centros de estudios al sistema económico, especialmente Cieplan. Este contraste constituye uno de los principales dilemas de la democratización chilena y tuvo enormes consecuencias en el proceso económico y político, pues hizo posible que la transformación económica se consolidara en democracia (Huneeus 2014)

El análisis de la oposición al autoritarismo es indispensable para comprender el sistema político chileno y ciertas tendencias que dominaron las actitudes de los altos funcionarios del primer gobierno democrático, así como también ciertas limitaciones al desarrollo político. Las debilidades institucionales de los partidos y la baja confianza en los políticos no se explican sólo por el desempeño de éstos o los legados de la dictadura. También se explican por decisiones adoptadas por la oposición a la dictadura y las actitudes asumidas por sus dirigentes. Las relaciones entre la técnica y la política, entre los *think tank* y la modernización de la política, son bastante más complejas que lo que se creyó durante el régimen de Pinochet y como se evaluó al comienzo de la democratización.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A. y Powell, G. Bingham (1966). *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown and Company.
- Arellano, José Pablo y Cortázar, René (1982). “Del milagro a las crisis: algunas reflexiones sobre el momento económico”, *Estudios CIEPLAN*, Número 8, pp. 5-52.
- Arellano, José Pablo y Ffrench-Davis, Ricardo (1981). “La apertura financiera externa: la experiencia chilena en 1973-80”, *Estudios CIEPLAN*, Número 5, pp. 161-183.
- Arellano, José Pablo; Cortozar, René; Downey, Ramón (1982). *Modelo económico chileno: trayectoria de una crítica*. Santiago: Editorial Aconcagua.
- Bartels, Larry M. (2008). *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*, Nueva York: Russell Sage Foundation, Princeton: Princeton University Press.
- Bendix, Reinhard (1975). “Reconsideración de la tradición y la modernidad”, en su libro: *La razón fortificada*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 281-353.
- Bermeo, Nancy (1992). “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, Volume 24, Number 3, pp. 273-291.
- Beyme, Klaus von (1971). *Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur - Machtelite und Opposition in Spanien*, München: Piper.
- Cavallo, Ascanio (1993). *Los protagonistas de la transición*, Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Cortázar, René (1989). “Enfoques económicos de las relaciones laborales”, *Estudios CIEPLAN*, Número 26, pp. 187-196.
- Cortázar, René y Campero, Guillermo (1985). “Lógicas de acción sindical en Chile”, *Estudios CIEPLAN*, Número 18, pp. 5-37.
- Cortázar, René y Marshall, Jorge (1980). “Índice de Precios al Consumidor”, *Estudios CIEPLAN*, Número 4, pp. 159-201.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press. En castellano: Dahl, Robert A. (2010). *¿Quién gobierna?*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- _____ (1966). “Preface”, en Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, pp i-xx.
- _____ (1971). *Polyarchy*, New Haven: Yale University Press.
- _____ (1973). “Introduction”, en Robert A. Dahl (ed), *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press, pp.1-25.
- Díaz, Harry, Landstreet, Peter y Lladser, María Teresa (1984). *Centros Privados de Investigación en Ciencias Sociales en Chile*, Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, Centre for Research on Latin American and the Caribbean, Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies.
- Domínguez, Jorge I. (1997). “Technopols: Ideas and Leaders in freeing Politics and Markets in Latin America in the 90s”, en Jorge Domínguez (ed.), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania: The

- Pennsylvania University Press.
- Dosman, Edgar J. (2008). *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Engel, Eduardo (2013). "El uno por ciento: Chile y el mundo", *La Tercera*, 5 de octubre.
- Foxley, Alejandro, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano (1980). *Las desigualdades económicas y la acción del estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Foxley, Alejandro (1982). "Cinco Lecciones de la Crisis Actual". *Estudios CIEPLAN*, Número 8, pp. 161-183.
- _____ (1984). "Formas de la política después del autoritarismo", *Estudios CIEPLAN*, Número 15, pp. 203-210.
- _____ (1989). "Bases para el desarrollo de la economía chilena: una visión alternativa", *Estudios CIEPLAN*, Número 26, pp. 175-185.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2014). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Santiago: J.C. Saez Editor.
- Gandhi, Jennifer (2008). *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gárate, Manuel (2012). *La Revolución Capitalista en Chile (1973-2003)*, Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Hachette, Dominique y Lüders, Rolf (1992). *La privatización en Chile*, Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Hacker, Jacob S. y Pierson, Paul (2010). *The Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer and Turned its Back on the Middle Class*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Hojman, David (1993). "Non Governmental Organisations (NGO's) and the Chilean Transition to Democracy", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, June, Number 54, pp. 7-24.
- Huneus, Carlos (1985). "La política de la *apertura* y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Volúmen VII, Número 1, pp. 25-84.
- _____ (1997). "Tecnócratas y políticos en la política democrática en Argentina (1983-1995)", *Pensamiento Iberoamericano*, Número 30, pp. 207-228.
- _____ (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, Santiago: Taurus.
- Joignant, Alfredo (2011). "The politics of Technopols: Resources, political leadership in Chile, 1990-2010". *Journal of Latin American Studies* 43, Number 3, pp. 517-546.
- Kinzo, Maria D'Alva Gil (1988). *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB*, São Paulo: Edições Vértice.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. (1964). "An Authoritarian Regime: Spain", en, Allardt, E y Littunen, Y (eds.) *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki: Transactions of the Westermarck Society.

- _____ (1973). "Opposition to and under an Authoritarian Regime: Spain", en Dahl, Robert A (ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven: Yale University Press.
- _____ (1975). "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein, Fred y Polsby, N.W. (comp.), *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Lipset, Seymour Martin (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, March, Volume LIII, Number 1, pp. 69-105.
- Lladser, María Teresa (1986). *Centros Privados de Investigación en Ciencias Sociales en Chile*, Santiago: Academia de Humanismo Cristiano-FLACSO.
- Loeza, Soledad (1999). *El Partido de Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2010). *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*. Madrid: El Colegio de México.
- McGann, James G y Weaver, R. Kent (2002). *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, Estados Unidos: Transaction Publishers.
- Marcel, Mario (1989). "Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile 1985-1988", *Estudios CIEPLAN*, Número 26, pp. 5-60.
- Molina, Sergio (1971). *El proceso de cambio*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Moreira Alves, Maria Helena (1984), *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*, Petrópolis: Vozes.
- Nicolás, Encarna (2005). *La libertad encadenada. España en la dictadura franquista 1939/1975*, Madrid: Alianza Editorial.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism*, Berkeley: University of California Press.
- _____ (1979). "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario", *Documento CEDES - CLACSO*, Volúmen 2, Número 5.
- _____ (1982). *1966-1973. El estado burocrático autoritario*, Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- _____ (1995). "Do Economists know best?", *Journal of Democracy*, Volume 6, Number 1, pp. 23-28.
- Otano, Rafael (2006). *Nueva crónica de la transición*, Santiago: Lom.
- Payne, Stanley G. (1987). *The Franco Regime 1936-1975*, Madison: The University of Wisconsin Press.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A.
- Pribble, Jennifer (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puryear, Jeffrey M. (1994), *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Schapiro, Leonard (ed.) (1972). *Political Opposition in One-Party States*. London:

Macmillan.

- Silva, Patricio (1991). "Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, May, Volume 23, Number 2, pp. 385-410
- _____ (2010). *En nombre de la razón. Tecnócratas y Política en Chile*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Skidmore, Thomas (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*, New York: Oxford University Press.
- Svolik, Milan W. (2012). *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tusell, Xavier (1977). *La oposición democrática al franquismo, 1939-1962*, Barcelona: Planeta.
- Valdés, Juan Gabriel (1989). *La escuela de Chicago: Operación Chile*. Buenos Aires: Grupo Editorial Zeta S.A.
- Weber, Max (1982). "La política como vocación", *Escritos políticos*, México: Folios Ediciones, II tomo, pp. 308-364.
- Whitehead, Laurence (2006). *Latin America: A new Interpretation*, New York: Palgrave MacMillan.
- Zahler, Roberto (1984). "Economía mixta: exigencia del régimen democrático", en Boeninger, Edgardo (ed.), *Orden económico y democracia*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.

LA POLÍTICA COMPARADA EN ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO

Comparative politics in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico

Recibido: 03/08/2013

Aprobado: 28/06/2014

Juan Bautista Lucca*

Resumen. Históricamente, para definir la política comparada dentro de la Ciencia Política moderna, se planteó el debate entre priorizar el método y el objeto como principales descriptores de esta subárea. A pesar de no existir un consenso definitivo al respecto, en las últimas décadas en América Latina se advierte un creciente interés por realizar estudios comparativos y a su vez por observar las tendencias de producción en política comparada en la región. Esta situación llevó a diversos autores a tratar de retratar el “estado actual de la política comparada”, evaluando principalmente la producción comparativa en las principales revistas y publicaciones científicas de cada país. Dentro de este panorama general, el objetivo de este trabajo es realizar un meta análisis de esos diagnósticos parciales, para rastrear qué se entiende por política comparada en cada uno de ellos, y en qué medida estos diversos diagnósticos pueden dar cuenta o no de la región en su conjunto. Para ello se analizarán los criterios metodológicos usados para la selección de revistas, artículos y dimensiones/variables de análisis en estudios contemporáneos del estado del arte en política comparada en Argentina, Brasil, Colombia y México.

Palabras clave: política comparada, América Latina, publicaciones científicas, Argentina, Brasil, Colombia, México

Abstract. There was a long debate to define comparative politics in modern Political Science between methods vs. objects. Despite the different positions in this debate, in the last decades in Latin America, there has been a growing interest on comparative studies, and also an increasing interest to observe the production trends in comparative politics in this area. Several scholars have tried to portray and diagnose the “current state of comparative politics”, using scientific journals as an indicator. The aim of this work is to perform a meta-analysis of these partial diagnoses in order to trace what comparative politics is meant in each one, and in their general sense; that is why, in these paper, we will analyze the methodological criteria used to select: journals, articles and dimensions/variables analyzed. I will focus the research on those contemporary studies that analyze the comparative politics situation in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico.

Key Words: Comparative politics, Latin America, scientific journals, Argentina, Brazil, Colombia, Mexico

* Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca-España) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Docente e investigador de la Universidad Nacional de Rosario / CONICET (Argentina). E-mail: juanlucca@hotmail.com

1. La política comparada, entre el método, el objeto y sus prácticas

En 1948 la UNESCO propugnó la reunión de diversos expertos en Ciencia Política en la ciudad de París, a los efectos de "...enumerar aquello en lo que se interesaban, *de hecho*, las instituciones y los hombres dedicados a su investigación y a su enseñanza" (Prelot 1964: 59). Elaboraron lo que se conoció como la "Lista Tipo" con cuatro temáticas centrales de esta disciplina: a) Teoría Política, b) Instituciones Políticas, c) Partidos, grupos y opinión pública y d) Relaciones Internacionales. Medio siglo después, en el congreso de la IPSA (*International Political Science Association*) en Buenos Aires en 1991, estos temas fueron redefinidos, agrupados en esta oportunidad como subcampos o subdisciplinas (Teoría Política e Instituciones; Políticas Públicas; Relaciones Internacionales) incluyéndose por primera vez a la *Política Comparada* (Jerez Mir 1999: 233; Quiroga 2007: 35).

Este reconocimiento institucional tiene por detrás una larga historia de desarrollo de esta área de análisis, así como también un extenso debate sobre qué implica comparar, o de qué hablamos cuando nos referimos a la Política Comparada. Para responder estos interrogantes, podría decirse que uno de los trabajos pioneros en demarcar un nuevo punto de partida para las reflexiones comparadas desde la Ciencia Política nos lo ofrece Roy Macridis, quien en su obra *The Study of Comparative Government* del año 1955, batalla con las modalidades de comparación previas que denomina "modelo o enfoque tradicional", por ser estudios a) no comparativos, b) esencialmente descriptivos, c) de carácter localistas, d) con una perspectiva estática y e) de carácter monográfico (Macridis 1981: 51-57). Lo que señala allí Macridis es que hasta entonces el coto de la política comparada era ese resabio de estudios de países que no cuadraban dentro de los estudios de teoría política, relaciones internacionales y política americana. Es decir, la política comparada era aquello que se ocupaba "del resto del mundo".

Desde la década del sesenta la política comparada tomó nuevos bríos, a partir de los aportes provenientes del mundo anglosajón —con los trabajos de Gabriel Almond y Bingham Powell (1972), Macridis (1968), Joseph LaPalombara (1968) entre otros— y los aportes desde la Europa continental de Giovanni Sartori y Arend Lijphart, entre otros. En el marco de este desarrollo de la política comparada, en 1971 Lijphart en su texto seminal "*Comparative politics and the comparative method*", plantea una de las principales tensiones dentro de la política comparada, inclusive hasta nuestros días: ¿la política comparada se define por el "qué" o por el "cómo"; como un subcampo específico de la ciencia política o como una manera de hacer o de producir conocimiento?

La primera perspectiva podría referir al simple ejercicio de analizar ciertos temas recurrentes al escoger como unidades a dos o más países, en tanto la segunda óptica supondría la utilización de la comparación como herramienta de inferencia causal y control de variables, generalizaciones y teorías referidas a fenómenos políticos (van Biezen y Caramani 2006: 30-32; Etchemendy 2004: 9; Mair 1996: 309; Rose 1991). En la primera versión, la política comparada se conformó como un campo relativamente independiente, predominando un criterio geográfico; la segun-

da versión implicó pensar la comparación como método, utilizado en función del problema de investigación de que se trate.

A pesar de que esta disquisición sobre la definición con base en el método o el objeto de la política comparada resultó un laberinto con múltiples entradas pero sin muchas vías de escape, la extensión del debate no impidió la proliferación de estudios con pretensiones comparativas ni sucesivas reflexiones sobre el estado actual de la política comparada. Así, en los últimos diez años es posible advertir una proliferación de estudios que diagnostican el alcance de la política comparada analizando las formas de producir conocimiento de tipo comparativo tanto en los países desarrollados como en América Latina. El foco principal estuvo colocado en diagnosticar tanto las prácticas de docencia como las de investigación, principalmente a la luz del análisis de las publicaciones y los artículos de carácter comparativo¹. Aunque sería necesario tener un diagnóstico de América Latina de conjunto y los respectivos países que la componen, en este artículo se trabajan los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México, no solo por un criterio de magnitud y desarrollo de la comunidad académica en el contexto latinoamericano, sino más bien por el gran acervo de estudios que reflexionan sobre el estado actual de la Ciencia Política en general y la política comparada en particular desde una perspectiva que coloca el acento en la producción publicada en revistas científicas.

Ahora bien, en estos estudios que analizan la producción comparada actual, los criterios de selección de las publicaciones, los artículos comparativos y los elementos en los que se desagrega la comparación han sido múltiples. Sin embargo, este recurrente diagnóstico de la producción *en* política comparada, implica una nueva vía de entrada para entender *cómo definir la política comparada* que no queda presa del debate entre “método vs. objeto”, ya que permite realizar un meta análisis sobre qué elementos y cosmovisiones se tuvieron en cuenta para delimitar las fronteras de política comparada a la luz de las publicaciones científicas.

En síntesis, el presente ensayo busca recomponer epistemológicamente cuáles han sido los criterios de los diversos analistas para seleccionar las revistas con sesgo comparativo, cuáles fueron sus fundamentos para escoger los artículos con pretensión comparativa, y qué aspectos caracterizan a un estudio comparativo. Así, seremos capaces de reconocer qué perspectivas se esgrimen por detrás, y qué elementos se pueden rescatar de cara a dar (una vez más) respuesta al interrogante central de este ensayo: *¿Cuándo es comparado un artículo en ciencia política?*

2. ¿Qué revistas?

Uno de los estudios nodales en el análisis de la política comparada a la luz de las publicaciones científicas, es el que realizan Gerardo Munck y Richard Snyder (2006) titulado “*Debating the Direction of Comparative Politics. An Analysis of Leading Journals*”.

1 Para un análisis de la docencia en política comparada en América Latina véase: en Argentina, Lucca, Borrel y Corestein (2010); para su abordaje en Colombia véase Pinto Ocampo (2010). Para el caso de Brasil véase Castro Santos y Coutinho (2002). Para un análisis en Estados Unidos y Europa véase van Biezen y Caramani (2006).

Allí, los autores se abocan a dar cuenta del alcance de la producción comparativa en los Estados Unidos, tomando como criterios para seleccionar revistas, la *relevancia* y la *especificidad* de las publicaciones en política comparada, entendida esta última en el sentido primigenio de la disciplina –“resto del mundo”- como en su acepción posterior vinculada a un uso sistemático y explícito del método comparado².

Si analizamos estudios semejantes en América Latina, es posible advertir que la forma en que se han seleccionado las revistas científicas donde “buscar” comparaciones en *Argentina*, por ejemplo en el artículo de Lucas Jolías y Augusto Reina (2009: 49-50) se sustenta en dos criterios: primero –al igual que Munck y Snyder- observando la disponibilidad o no de revistas especializadas en política comparada y, segundo, seleccionando revistas en ciencias sociales que “...publiquen *regularmente* artículos de ciencia política y tengan *actualidad* editorial” (Jolías y Reina, 2009: 49-50)³. De forma similar, aunque no enteramente coincidente, para una misma labor, Cintia Pinillos y Melina Perbellini (2011: 80) plantean como criterios de selección de publicaciones “la relevancia en el medio, su diversidad y periodicidad”⁴. En ambos estudios resulta necesario advertir que el criterio de la perdurabilidad o continuidad de la publicación en el tiempo y la pertenencia disciplinar son elementos centrales para escoger las revistas; sin embargo, dentro de la diversidad de revistas de ciencias sociales a observar, en ambos casos puede advertirse un criterio no explicitado de “endogamia”, es decir la inclusión de la revista publicada por la Universidad de la cual forman parte (Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes en Jolías y Reina, como Temas y Debates de la Universidad Nacional de Rosario en el caso de Pinillos y Perbellini).

Si nos detenemos a observar los criterios conforme a los cuales se seleccionaron revistas en estudios sobre la ciencia política comparada en *México*, podemos encontrar en el artículo de Rivera y Salazar-Elena (2011: 76) centralmente la noción de *prestigio* de las publicaciones⁵. Según los autores, el prestigio de las revistas se materializa en tres aspectos: disponer de revisión de pares como mecanismo para aceptar un artículo para publicación; poseer una larga tradición o antigüedad dentro de las Ciencias Sociales y Políticas mexicanas; y por último, que sean revistas insertas de los Sistemas de Indexación encargados de medir el impacto a nivel internacional. Es interesante notar aquí que, a pesar de ser el estudio de Rivera y Salazar-Elena uno de los estudios pioneros en describir el estado actual de la Ciencia Política mexicana, no incluyen la revista disciplinar de mayor antigüedad (Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas de la UNAM) infririéndose que es la discontinuidad de la misma su criterio de exclusión de la muestra.

2 Las revistas seleccionadas por estos autores fueron: Comparative Political Studies, Comparative Politics y World Politics.

3 Las revistas seleccionadas por estos autores fueron: Revista Argentina de Ciencia Política, Revista POSTData, Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Revista Política y Gestión, Revista Desarrollo Económico, Revista El Debate Político y Revista de Ciencias Sociales (UNQ).

4 Las revistas seleccionadas por estas autoras fueron: Revista POSTData, Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Revista Desarrollo Económico y Revista Temas y Debates.

5 Las revistas seleccionadas por los autores fueron: Foro Internacional, Política y Gobierno, y Revista Mexicana de Sociología.

En un estudio de similares características sobre México, José Puello-Socarras y Juan Lucca (2011:135-136) plantean la necesidad de complementar el estudio de Rivera y Salazar-Elena, anclando sus criterios de selección de una muestra no exhaustiva en cuatro aspectos: en primer lugar, toman el criterio de la pertenencia disciplinar de las revistas; en segundo lugar, plantean la envergadura de las Instituciones/Universidades que las publican; en tercer lugar, observar revistas que tienen pretensiones comparativas de América Latina y por último, la necesidad de controlar y complementar el estudio de Rivera y Salazar-Elena incluyendo similares y nuevas revistas a la muestra analizada⁶.

Para el caso de *Brasil*, uno de los estudios iniciales en relevar el estado del arte de la política comparada es el de María Elena Castro Santos y Marcelo Coutinho (2002), que observa de forma exhaustiva tanto las publicaciones científicas como también las tesis de posgrado, las presentaciones de artículos a los principales congresos y el enfoque institucional de los principales centros de enseñanza e investigación. Para la delimitación de las revistas observables, los autores toman como único criterio explícito el orden de relevancia de las publicaciones de Ciencias Sociales, Políticas y Relaciones Internacionales con base en la clasificación de la CAPES (Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior)⁷.

Estudios posteriores como el de André Marengo (2011) para ese país, toman como criterio de selección la “importancia” de las revistas dentro de la Ciencia Política nacional, sin exponer criterios explícitos de operacionalización, incluyendo en esta oportunidad –además de la revista *Dados*– a la revista *Opinião Pública* (UNICAMP) que no estaba en la muestra de Castro Santos y Coutinho. De manera coincidente, Rodrigo Stumpf González (2011) toma los siguientes criterios para responder al interrogante “qué se publica en Brasil”: delimita las cinco revistas con mayor clasificación en el sistema *Qualis* de la CAPES que pertenecen exclusivamente al área de Ciencia Política e incluye de forma explícita –como lo hicieron Jolías y Reyna, y Pinillos y Perbellini– la revista que publica su propia institución universitaria⁸. Por último, y de manera similar con los anteriores análisis, Octavio Amorim Neto (2010) en su artículo *A política comparada no Brasil: a política dos outros*, apela igualmente al prestigio, medido a través de la inclusión de las publicaciones en los sistemas de indexación, aunque agregándole como nuevo criterio la exclusión de las revistas de Relaciones Internacionales ya que –como lo señala el título del artículo– su interés es observar Brasil emulando la idea originaria con la que se desarrolló la política comparada en Estados Unidos que criticara Roy Macridis.

6 Las revistas seleccionadas por los autores fueron: para el criterio n° 1 la Revista Política y Gobierno y la Revista Mexicanas de Ciencias Políticas y Sociales; según el criterio n° 2 se incluía la anterior revista y la Revista Polis, de la UAM-I; y según el tercer criterio se incluía a Perfiles Latinoamericanos de Flaco-México.

7 Las revistas seleccionadas según los autores fueron: Revista *Dados*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Lua Nova, Estudos CEBRAP e Contexto Internacional.

8 Las revistas seleccionadas por el autor fueron: *Dados* (IUPERJ); *Opinião Pública* (Unicamp); *Brazilian Political Science Review* (Associação Brasileira de Ciência Política); *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais); *Revista de Sociologia e Política* (UFPR) y *Debates* (UFRGS).

Por último, si consideramos cuál ha sido el derrotero para el análisis de las publicaciones con énfasis comparativo en *Colombia*, puede observarse cómo esta tendencia a orientar la búsqueda con base en las clasificaciones de indexadores de las agencias nacionales de evaluación de la educación superior se reitera en el artículo de Pinto Ocampo (2010: 51), que toma en cuenta las seis revistas de temas políticos en el clasificador de Colciencias⁹. Sin embargo, la autora elige además un segundo criterio de carácter exhaustivo, que radica en analizar un total de 175 revistas colombianas, aunque sin definir el criterio de búsqueda, relevancia o científicidad de las mismas. En un estudio de características exploratorias, José Puello-Socarras y Juan Bautista Lucca (2011), al analizar qué se publica en política comparada en Colombia, establecen como criterio la *pertenencia* disciplinar o politológica, seleccionando de esta forma tres revistas: Colombia Internacional (Universidad de Los Andes), Análisis Político (Universidad Nacional de Colombia) y Papel Político (Universidad Javeriana).

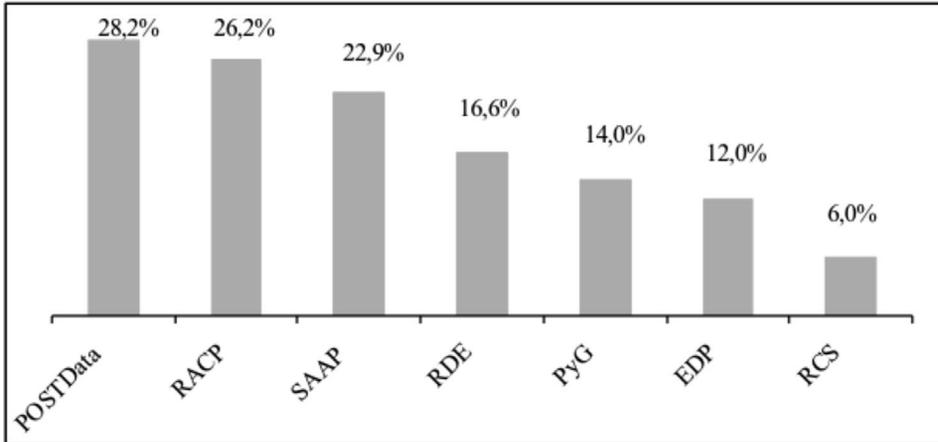
3. ¿Qué artículos?

Nuevamente, si tomamos como punto de partida el análisis de Munck y Snyder sobre los *Estados Unidos*, la respuesta inmediata al interrogante de esta sección se resuelve fácilmente, puesto que al contar con revistas especializadas en política comparada los criterios de selección de artículos se fundamentan en observar de forma exhaustiva las tres revistas. Como salvedad, los autores explicitan focalizarse exclusivamente en los artículos –y por ende descartar las reseñas de libros y notas o comunicaciones– y, en el caso de *World Politics*, suprimir los artículos de Relaciones Internacionales y focalizarse solo en los de política comparada, aunque sin un criterio de definición explícito de qué incluir/excluir, salvo la convergencia de opinión de los autores (Munck y Snyder, 2006: 3 cita 1).

En el caso de los estudios sobre *Argentina*, al igual que en los demás casos latinoamericanos analizados, la ausencia de revistas específicas de política comparada supuso la definición de criterios de selección de artículos, como es el caso por ejemplo del estudio de Jolías y Reina, en que los autores conjugan tres tipos de criterios: el primero, de carácter numérico, se concentra en seleccionar los artículos que comparen dos o más unidades estatales de nivel nacional o subnacional, instituciones y/o procesos; el segundo, vinculado a la primigenia tradición de política comparada en Estados Unidos implica incluir “...los que se refieran a un país extranjero”; y el tercero, relativo al alcance temporal de la observación, tomó en cuenta las publicaciones desde su origen hasta el momento de desarrollo de la investigación (2008), con excepción de la Revista Desarrollo Económico analizada en el período 1996-2006 (Jolías y Reina, 2009: 50). Sobre la base de estos criterios, los autores recopilaron 698 artículos, que se distribuyen de la siguiente manera en las revistas.

9 Las revistas seleccionadas por la autora fueron: Revista Análisis Político, Colombia Internacional, Estudios Políticos, Papel Político, Revista Desafíos y Reflexión Política.

Gráfico 1. Artículos de política comparada en revistas de ciencias sociales argentinas



Fuente: Jolías y Reina 2009:50.

Si tomamos en cuenta el estudio de Pinillos y Perbellini para describir la producción comparativa en las revistas argentinas, uno de los aspectos singulares, es la apelación de las autoras a tener en cuenta la “autoidentificación” o adscripción por parte de los autores al campo de la comparación. Para complementar este criterio –de bajo impacto o éxito en la selección- las autoras observan, en primer lugar, el número de casos, y en segundo lugar, reconociendo el debate entre método/objeto dentro de la política comparada, incluyen los artículos “...por el tratamiento conceptual (de los casos) [...] o porque en muchos casos abordaban temas clásicos de la política comparada”, es decir aquellos que se definen por su “forma de hacer” como también por el aspecto que se trata (Pinillos y Perbellini 2011: 83). Por último, en cuanto a la definición temporal de la muestra, las autoras focalizan sus esfuerzos en la primera década del siglo, advirtiendo que no todas las revistas se publicaron de forma continua en el total de esos años.

Si en el artículo de Jolías y Reina el fundamento para incluir artículos con un solo caso era de tipo territorial (“otro país”), en este caso las autoras plantean la posibilidad de tener en cuenta estudios de caso con base en un fundamento metodológico, que toma en cuenta tanto la posibilidad de encontrarse con “estudios comparables” como también con estudios que “contrastan con la teoría” (Sartori 1994; Skocpol y Somers 1994). Esta diferencia en la selección de artículos, explicaría en gran parte por qué analizando similares revistas que Jolías y Reina, para Pinillos y Perbellini (2011: 84), por ejemplo, en la revista POSTData casi la mitad de sus artículos entre 2000 y 2010 pueden ser considerados como comparativos.

Si tomamos en cuenta el retrato para el caso de *México* que propone Rivera y Salazar-Elena, es importante señalar que la elección de los 231 artículos empíricos de su muestra aleatoria, son escogidos por ser ejemplos manifiestos de producciones

dentro de la Ciencia Política. A pesar de esto, al momento de seleccionar sus artículos, particularmente en lo que atañe al alcance temporal de su muestra, es interesante observar que el recorte del período 1990-2007 encuentra su fundamento en dos aspectos: primero, que el año de partida es coetáneo con la creación del Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT; y segundo, buscando testear cuán “americanizada” estaría la Ciencia Política mexicana, reconocen a través de fuentes secundarias que esta hipótesis estaría sustentada en el crecimiento del uso de técnicas cuantitativas a partir de aquella década de fin de siglo (Rivera y Salazar-Elena 2011: 78-79). Por último, frente al interrogante ¿qué tan comparada es la ciencia política mexicana?, los autores toman como criterio de selección, en un primer momento, el número de países, aunque dejan por fuera todos aquellos artículos que plantean “pseudo-comparaciones” o comparaciones asistemáticas en las que no es posible advertir con claridad cuáles son los casos, como puede observarse en el cuadro siguiente; y en un segundo momento, apelan a un criterio de tipo metodológico, en el que la selección de artículos comparados obedece a “...todo estudio en el que dos o más unidades de observación de cualquier tipo son sometidas a comparación”, motivo por el cual consideran que cualquier estudio que contenga, por ejemplo, encuestas sería en sí comparativo, aunque la unidad de observación fuese un individuo (Rivera y Salazar-Elena, 2011:89)¹⁰.

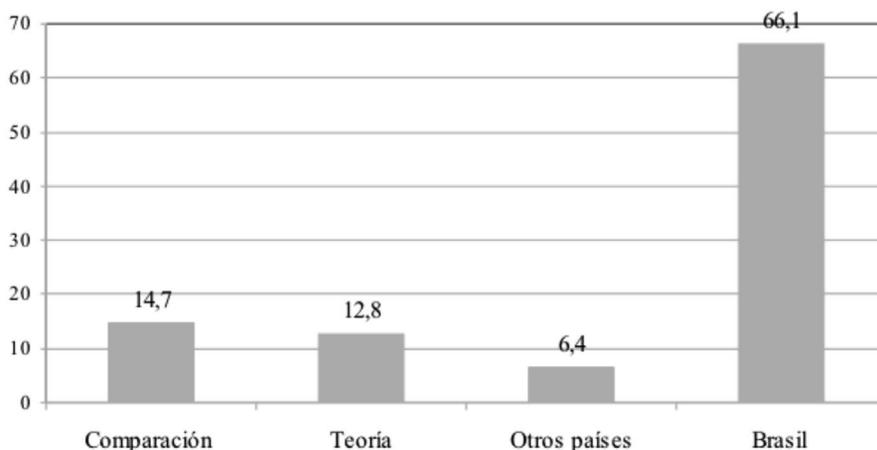
Tabla 1. Artículos de ciencia política, cobertura de países (1990-2007)

	N	Porcentaje
Estudio de Caso	169	73,2
Dos casos	15	6,5
De 3 a 10 países	10	4,3
De 11 a 20 países	7	2,6
De 21 a 100	4	1,7
No se puede determinar	26	11,3
Total	231	100

Fuente: Rivera y Salazar-Elena 2011: 89.

En los estudios de la producción comparativa en las revistas en *Brasil*, existe una diversidad de criterios utilizados de selección de artículos, por ejemplo eligiéndolos por el alcance metodológico de su análisis, vinculado directamente con un número de casos igual o superior a dos, como puede verse claramente en el siguiente cuadro del artículo “*Uma nota sobre usos e não usos da comparação*” de André Marengo:

¹⁰ El estudio de Puello-Socarras y Lucca (2011) no hace ningún señalamiento respecto de la selección de artículos, motivo por el cual no fue tenido en cuenta en este punto.

Gráfico 2. Artículos de ciencia política 2006-2010 (en %)

Fuente: Marengo 2011:165

Es interesante tomar en cuenta en el estudio de Castro Santos y Coutinho (2002) –cuyos resultados se muestran a continuación– que, a pesar de compartir el criterio vinculado al número de casos, los autores deciden incluir nuevos criterios para escoger los artículos: en primer lugar, incluyeron todos aquellos artículos con un N=1 que hicieran referencia al “instrumental teórico-conceptual del campo comparado”; en segundo lugar, sumaron todos aquellos estudios de discusión teórica y metodológica sobre el campo comparado; y por último, y como criterio *ad hoc*, consideraron que en caso de duda en la clasificación, los artículos serían incluidos entre los que se consideraron como comparados.

Tabla 2. Política comparada: publicaciones en revistas nacionales, por período y por tipo de publicación (1985-2002)

Tipo de estudios	RBCS	Dados	CEBRAP	Lua Nova	Contexto Internac.	Total	%
Estudios con un gran número de casos (cuantitativos)	2	5	2	1	0	10	3
Estudios con pequeño número de casos (cualitativos)	18	24	20	27	32	121	34
Estudios de caso – Brasil*	17	40	16	16	3	92	25
Estudios de caso – Otros países*	4	10	7	21	33	75	21
Estudios teóricos o conceptuales*	11	10	14	21	5	61	17
Total	52	89	59	86	73	359	100

Revistas Nacionales: Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS (1986-2002, hasta nº 50); Revista de Ciências Sociais – Dados (1985-2002, hasta nº3); Estudos CEBRAP (1985-2002, hasta nº 63); Lua Nova – CEDEC (1988-2002, hasta nº 55-56); Contexto Internacional (1985, 2002, hasta nº 1).

* Se refieren al instrumental teórico-conceptual utilizado en la literatura de política comparada.

Fuente: Castro Santos y Coutinho (2002: 12)

Por último, en el marco de la diversidad de criterios adoptados para la clasificación de artículos comparados en las publicaciones brasileñas, cabe señalar cómo el estudio de Octavio Amorim Neto plantea una vía de entrada completamente diferente. El autor, anclado en una noción de política comparada tradicional, considera como único criterio la inclusión de artículos producidos por residentes en el país que trabajan otros países que no sean Brasil, aunque el número de casos sea igual a uno (Amorim Neto, 2010: 325 y 326 nota 4). A diferencia del estudio de Castro Santos y Coutinho, el autor decide excluir de su muestra todos aquellos estudios que ofrezcan dudas a la clasificación, e inclusive –al igual Rivera y Salazar-Elena en el caso mexicano– descarta aquellas pseudo comparaciones en las que, por ejemplo, se propone una mirada sobre América Latina como un todo indiferenciado. Los principales resultados pueden encontrarse en esta tabla de datos.

Tabla 3. Artículos de ciencia política (CP) y política comparada (PC), por revista y por década

Revista	1966-79			1980-89			1990-99			2000-09		
	CP	PC	%	CP	PC	%	CP	PC	%	CP	PC	%
Dados	107	10	9,3	127	16	12,6	130	13	10,0	188	26	13,8
Lua Nova	-	-		170	11	6,5	154	11	7,1	168	13	7,7
RBCS	-	-		37	1	2,7	138	11	8,0	162	15	9,3
Opinião Pública	-	-		-	-		38	0	0	130	9	6,9
BPSR	-	-		-	-		-	-		25	2	8,0
Total	107	10	9,3	334	28	8,4	460	35	7,6	673	65	9,7

Fuente: Amorim Neto, 2010: 326.

Por último, aparecen estudios como los de Pinto Ocampo (2010) y Puello-Socarras y Lucca (2011) que trabajan el caso de *Colombia*, no hacen explícitos sus criterios de selección de artículos, con lo cual no es posible reconocer si utilizan un criterio vinculado a la cantidad de casos, la pertenencia al campo, uso de metodología, entre otros.

4. ¿Qué observar?

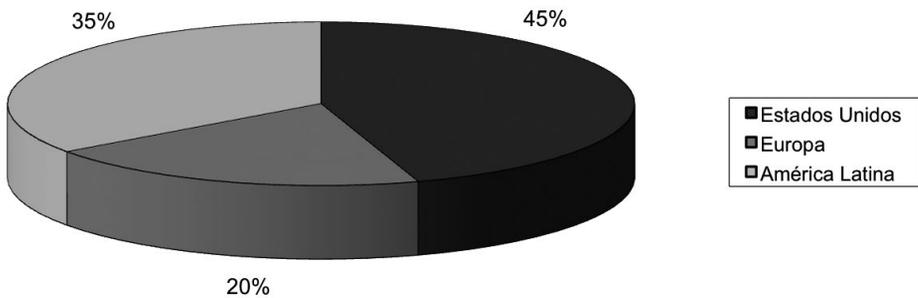
Partiendo de la diversidad del panorama precedente sobre la selección de revistas y artículos con pretensión comparativa, sin lugar a dudas el aspecto con mayor riqueza analítica en los estudios hasta aquí presentados se concentra en los aspectos observados en los artículos; es decir, en los elementos que dentro del mismo hacen o configuran un artículo comparado.

Partiendo nuevamente del estudio de Munck y Snyder (2006) para los Estados Unidos, es posible reconocer cómo el análisis de los artículos se lleva a cabo

enteramente utilizando técnicas estadísticas para encontrar respuestas a cuatro dimensiones de análisis: en primer lugar, la problematización sobre el *alcance de la comparación*, ya fuere en referencia al abanico de temas, el número de casos y la diversidad de unidades de observación, como a las diversas regiones sobre las que versan los artículos; en segundo lugar un análisis de tipo *cognoscitivo*, orientado a responder si los estudios son tanto de carácter empírico o generadores de teoría, como también saber si son principalmente descriptivos o causales; en tercer lugar, un abordaje *metodológico* de los artículos, para conocer la preeminencia de enfoques inductivos o deductivos, técnicas de análisis cuantitativas o cualitativas; y por último, una caracterización de los *autores*: disciplina, cantidad de autores, nacionalidad, género, institución y nivel profesional.

Si nos abocamos a analizar los estudios sobre *Argentina*, uno de los aspectos que resalta en abordajes como los de Jolías y Reina (2009) es que en la muestra de artículos que analizan estadísticamente la principal dimensión tenida en cuenta es la caracterización de los *autores*, en este caso por su lugar de origen, a los fines de reconocer cuánto de la política comparada que se publica en este país es de producción local o traducción internacional. En esta misma senda analítica es posible encontrar el estudio de Pinillos y Perbellini (2011), aunque con un tratamiento mayor de esta dimensión, al incluir por ejemplo la problematización sobre el número de autores o analizar la nacionalidad de los autores que no provienen de instituciones argentinas, como puede observarse en el gráfico extractado a continuación.

Gráfico 3. Regiones de filiación institucional de autores extranjeros (en %)



Fuente: Pinillos y Perbellini, 2011: 87

Asimismo, las autoras se proponen caracterizar los artículos, dando cuenta del *alcance de la comparación* en lo que atañe a los temas, las regiones a las que aluden los trabajos, la delimitación espacial (nacional, supranacional o subnacional) y el número de casos.

Si tomamos en cuenta el retrato sobre la política comparada en *México* que ofrecen Rivera y Salazar-Elena, uno de sus aspectos singulares es la pretensión de escapar del mero diagnóstico fotográfico de la muestra de artículos seleccionados, por lo cual constantemente ofrecen la variación temporal de los datos analizados estadísticamente. Ahora bien, al igual que los autores precedentes, su enfoque se concentra en la dimensión del *alcance de la comparación*, particularmente en lo que refiere a los principales temas, regiones, número de casos y unidades de observación (no definidos únicamente en términos estatales). Sin embargo, este estudio también propone una mirada de la dimensión *metodológica* de los artículos seleccionados, con la misma impronta que Munck y Snyder (causales vs. descriptivos; deductivos vs. inductivos; cuantitativos vs. cualitativos; empírico y/o generador de teoría), como se ve a continuación.

Tabla 4. Artículos de ciencia política, diseño comparado según objetivo de investigación (1990-2007)

Diseño		Pregunta		
		Descripción	Causal	Total
No Compara	N	117	41	158
	%	73,6	56,9	68,4
Compara	N	42	31	73
	%	26,4	43,1	31,6
Total	N	159	72	231
	%	100	100	100

$\chi^2 = 6.349^{**}$; $** p < .05$

Fuente: Rivera y Salazar-Elena, 2011: 90

Al igual que Rivera y Salazar-Elena, en el artículo de Puello-Socarras y Lucca (2011) sobre la realidad mexicana, es posible encontrar esta pretensión de aprehender la dinámica histórica de la publicación con pretensión comparativa, al menos para la década de 2000. Coincidentemente con los autores previos, el trabajo de Puello-Socarras y Lucca, se focaliza en las características de los *autores* en cuanto a su nacionalidad y en el *alcance de la comparación*, para retratar el número de casos, los temas, las regiones que abordan, la delimitación espacial, e incluyen un nuevo aspecto a esta dimensión: la delimitación temporal de los casos (sincrónicos, diacrónicos o de largas tendencias históricas).

Para el análisis de la política comparada en *Brasil*, la gran mayoría de los autores se centran en el *alcance de la comparación* y los *autores*, ya fuere para dar cuenta

de por qué se compara tan poco en ese país como propone Marengo (2011); para observar la distribución regional de la producción comparativa al interior de Brasil como propone Stumpf González (2011); o inclusive para analizar los temas, regiones y números de casos para observar la impronta del parroquialismo a la hora de comparar como proponen tanto Castro Santos y Coutinho (2002) como Amorim Neto (2010:329).

Por último, cabe señalar que el abordaje de la realidad de la política comparada para el caso de *Colombia* no dista en mucho de las orientaciones previas, ya que tanto Pinto Ocampo (2010) como Puello-Socarras y Lucca (2011) se concentran en analizar la nacionalidad de los autores como también el número de casos y los temas sobresalientes, tal y como por ejemplo se puede observar en los cuadros extractados a continuación (tablas 5 y 6).

Tabla 5. Artículos comparativos organizados según tema

Artículos comparativos organizados según tema	Artículos clasificados	No.
Procesos electorales y sistemas de partidos	Robles (1995), Cedeño (2004), Gallo (2005), Giraldo y López (2006), Biderbost (2007)	5
Orden y trayectoria política	Sznajder (1995), Palacios (2000), Pinto (2005), Riis (2007), Lazo (2007)	5
Movimientos sociales y disputa política	Hoffmann (1998), Cepeda y Londoño (2004), Massal (2006)	3
Relaciones internacionales	Thoumi (1995), Lobo-Guerrero (2001)	2
Conflicto armado y construcción de paz	Orozco (2003)	1

Fuente: Pinto Ocampo 2010:52.

Tabla 6. Procedencias institucionales

Revistas	Autores nacionales	Porcentaje	Autores extranjeros	Porcentaje
A	4	34%	8	66%
B	13	58%	10	42%
C	10	77%	3	23%
Promedio	27	56%	21	44%

Fuente: Puello-Socarras y Lucca, 2011:134

5. Balance y perspectivas

La definición de los lindes disciplinares es *per se* una tarea ardua, ya que los cambios en el contexto histórico y geográfico estudiado y los cambios teórico-metodológicos de la Ciencia Política vuelven porosas y cambiantes las fronteras, en este caso, de la política comparada. Sin embargo, en la disputa sobre la definición de la política comparada por el método o el objeto, este ensayo propuso una nueva vía de entrada: yuxtaponer los diversos diagnósticos del estado actual de la política comparada en la región, y desentrañar cuáles son las características convergentes y divergentes de estas miradas panorámicas.

Entre los elementos *compartidos* por los autores en nuestro meta análisis encontramos, en primer lugar, la apelación a utilizar revistas con niveles de calidad medidos por diversos sistemas de indexación; en segundo lugar, la utilización como criterio para identificar artículos comparativos a la alusión a dos o más unidades estatales; y, por último, la inclinación recurrente a identificar cuáles son los “temas” y “regiones” que abordan esos artículos y caracterizar sus “autores”.

El primero de estos tres elementos nos permite concluir que, para definir qué es un artículo de política comparada, los autores apelan al arbitraje de una “comunidad científica” de pares. Un claro ejemplo al respecto es el que ofrecen Munck y Snyder, ya que al tener en cuenta las revistas *Comparative Politics* y *Comparative Political Studies* dan por sentado que la comunidad científica entiende que lo que allí se publica es política comparada, y que por ende quienes allí publican son la comunidad de comparativistas. Es decir, tal y como señaló Thomas Kuhn (2006: 271), existe una férrea imbricación entre las dimensiones cognitivas –en tanto forma de concebir el mundo- y social –la forma de organización de los científicos-. Sin embargo, en los demás casos latinoamericanos, la ausencia de una revista específica de política comparada no necesariamente estaría dando cuenta de la ausencia de una comunidad de comparativistas en sentido amplio, puesto que los diagnósticos aquí analizados reconocen “temas recurrentes” analizados de forma comparada y también una comunidad científica supra (identificable en los sistemas de indexación) que se convierte en un reaseguro para definir qué está por dentro o por fuera de los límites.

Además, los autores que analizan América Latina convergen en tomar al criterio numérico (dos o más casos) para identificar artículos de política comparada, pero también coinciden en tratar de advertir cuáles son esos temas de publicación con visos comparativos (principalmente “Democracia y democratización”, “Instituciones políticas” y “Partidos y comportamiento electoral”), lo que nos permite concluir sobre el alejamiento de la primigenia tradición de la Ciencia Política en los Estados Unidos (con excepción del estudio de Amorim Neto) de tomar en cuenta como política comparada a aquello que no fuera *“American Politics”*. Aunque esto no contradiga el fuerte parroquialismo que existe en la producción politológica latinoamericana, los diagnósticos aquí analizados identifican la política comparada allí donde hay un enfoque metodológico que tiene en cuenta el número de unidades de análisis y allí donde hay ciertas temáticas recurrentes que han sido abordadas en términos comparativos. De esta forma, podríamos decir que, a pesar de no tener una comunidad de comparativistas tan

estructurada, la política comparada en la región parece definirse tanto por el método como por el objeto, y no por la preeminencia de uno sobre el otro.

Ahora bien, a pesar de estas líneas convergentes, es posible advertir que existe una amplia gama de perspectivas y prismas a la hora de delimitar la producción de Ciencia Política comparada en América Latina a través de las publicaciones científicas, lo cual estaría dando cuenta del carácter abierto (cuando no escaso) sobre las tendencias y fronteras de la política comparada. Cabe señalar que esto se puede refrendar asimismo en el parcial enraizamiento de la política comparada dentro de la Ciencia Política latinoamericana, ya que más allá de la forma de medición, la comparación no ocupa en promedio, en ninguno de los diagnósticos utilizados aquí, más de un cuarto de la producción politológica local.

En conclusión, cabe señalar que este análisis de las prácticas de producción científica en política comparada, más allá de dar cuenta de la imprecisión de sus límites, la fragmentación de sus enfoques y la desestructuración del campo analítico, nos muestra claramente que el creciente interés por ver “qué hacen los comparativistas” es una forma inductiva de obtener respuestas y definiciones, antes que la otrora forma deductiva demarcada por un método o un objeto de análisis. Asimismo, que dicho interés por aprehender la política comparada es reiterado a lo largo de los diversos países, aunque con la falencia de que muchas veces los estudios –por su simultaneidad o por escasa comunicación- no son tenidos en cuenta para esfuerzos similares y por ende comparables.

De cara a futuros análisis comprensivos de las tendencias en la producción de conocimiento en política comparada en la región, no solo deben tenerse en cuenta los estudios parciales para países similares, sino también religar los criterios utilizados por los especialistas tanto en *extensión* como en *intensidad*, en términos de la escalera de generalización que proponía Sartori. Es decir, conjugar los criterios para analizar qué revistas, qué artículos y qué aspectos, sin perder la diversidad de enfoques y miradas.

Para ello, la salida a esta encerrona analítica sería apelar a una definición en términos *radiales* (Collier y Mahon 1993: 847). Utilizando esta estrategia, sería posible pensar en utilizar criterios para escoger revistas, artículos y aspectos a analizar, que se acumulen, siempre y cuando no se generen contradicciones internas entre los criterios, como por ejemplo en el caso de la inclusión o exclusión de artículos dudosos, como se vio anteriormente. La aplicación de una “estrategia radial” permitiría entonces incluir un número superior de revistas, artículos y aspectos observables que si utilizásemos una estrategia conceptual clásica, permitiendo que la ausencia de alguno de los criterios definitorios sea el adjetivador de la revista, artículo o aspecto, por ejemplo: revistas especializadas o no especializadas en política comparada, con o sin indexación, de publicación regular o no; artículos con uno, dos o más casos, definidos teórica o temáticamente, producidos por autores locales o extranjeros, que comparan o que discuten sobre la política comparada.

En resumidas cuentas, el interés por dar cuenta del estado actual de la política comparada en los diversos países analizados aquí, es una muestra clara y evidente de la creciente preocupación por el destino y configuración de la misma en América Latina, y la propuesta meta analítica que hemos utilizado tiene entonces el mérito de convertir aquellos esfuerzos paralelos en un camino común para futuros diálogos y diagnósticos de la política comparada en la región.

Bibliografía

- Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1972). *Política comparada*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Amorim Neto, Octavio (2010). “A política comparada no Brasil: a política dos outros”, em *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. AA.VV. São Paulo: ANPOCS/Ed. Barcarolla, pp. 321-340.
- Biderbost, Pablo (2007). “El voto ciudadano en tiempos de ajuste estructural y exclusión social. Perú y Venezuela en perspectiva comparada”, *Papel Político*, Vol. 12, No. 1, enero-junio, pp. 13-38.
- Castro Santos, Maria Helena y Coutinho, Marcelo (2000). “Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil”. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Volume 54, Número 2, pp. 5-42.
- Cedeño del Olmo, Manuel (2004). “Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos de América Latina”, *Reflexión Política*, año 6, N° 11, junio, pp. 6-28.
- Cepeda, Yamile Carolina y Claudia Margarita Londoño (2004). “Convergencias y divergencias entre las reivindicaciones y estrategias del EZLN y el MST”, *Revista Desafíos*, No. 11, segundo semestre, pp. 40-158.
- Collier, David y Mahon, James E. (1993). “Conceptual «Stretching» Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 87, Num. 4, pp. 845-855.
- Etchemendy, Sebastián (2004). “Auge y caída del proyecto hegemónico del formalismo en la política comparada”, *Lo que vendrá, Revista de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales UBA*, Número 1, Año 1, pp. 9-14.
- Gallo, Adriana (2005). “La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos”, *Reflexión Política*, año 7, N° 14, Diciembre, pp. 26-39.
- Giraldo, Fernando y López, José Daniel (2006). “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: Un estudio comparado desde la reforma Política”, *Colombia Internacional*, No. 64, julio-diciembre, pp. 122-153.
- Hoffmann, Odile (1998). “Políticas agrarias, reformas del estado y adscripciones identitarias: Colombia y México”, *Análisis Político*, No. 34, mayo-agosto.
- Jerez Mir, Miguel (1999). *Ciencia Política, un balance de fin de siglo*, Madrid: CIS.
- Jolíás, Lucas y Reina, Augusto M. (2009). “Las comparaciones no son odiosas: métodos y estrategias en política comparada”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, 11.
- Kuhn, Thomas (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*, Buenos Aires: FCE.
- LaPalombara, Joseph (1968). “Macrotheories and microapplications in comparative politics: A widening chasm”. *Comparative Politics*, Number 1, Volume 1, pp. 52-78.
- Lazo Cividanes, Jorge (2007). “Luchas hegemónicas y cambio político: el avance de la izquierda suramericana en perspectiva comparada”, *Colombia Internacional*, No. 66, julio-diciembre, pp. 96-119.

- Leal Buitrago, Francisco (1988). "La profesionalización de los estudios políticos en Colombia", *Análisis Político*, No. 3, enero-abril, pp. 61-79.
- Lijphart, Arend (1971). "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review*, Vol. 65, Num. 3, pp. 682-693.
- Lobo-Guerrero Sanz, Luís Ernesto (2001). "La intervención Rusa en los conflictos de Nagornokaraback y Tayikistán: análisis comparativo", *Papel Político*, No. 12, marzo, pp. 93 -107.
- Lucca, Juan B. y Puello-Socarras, José (2011). "El alcance de la comparación en la Ciencia Política colombiana y mexicana", en Geary, M.; Lucca, J. B.; y Pinillos, C. (comps.), *Tendencias en la producción de conocimiento sobre política comparada en América Latina*, Rosario: Ediciones Del Revés, pp. 125-152.
- Lucca, Juan B.; Borrell, Mariana y Corestein, Cintia (2011). "La enseñanza de la política comparada en las universidades argentinas. Un análisis de los programas vigentes entre 2002 y 2007", en Geary, M.; Lucca, J. B.; y Pinillos, C. (comps.), *Tendencias en la producción de conocimiento sobre política comparada en América Latina*, Rosario: Ediciones Del Revés, pp. 57-78.
- Macridis, Roy (1981). "Revisión del campo del estudio comparado de las formas de gobierno", en: *El gobierno: Estudios comparados*, España: AA. VV. Alianza Editorial.
- _____ (1968). "Comparative politics and the study of government: the search for focus", *Comparative politics*, Number 1, Volume 1, pp. 79-90.
- Mair, Peter (1996). "Comparative Politics: An Overview", en Goodin, R.E. & Klingemann, H.-D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 309-335.
- Marenco, André (2011). "Uma nota sobre usos e não usos da comparação", en Geary, M.; Lucca, J. B.; y Pinillos, C. (comps.), *Tendencias en la producción de conocimiento sobre política comparada en América Latina*, Rosario: Ediciones Del Revés, pp. 163-170.
- Massal, Julie (2006). "El papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada", en: *Colombia Internacional*, No. 63, enero-junio, pp. 108-127.
- Munck, Gerardo L. y Snyder, Richard (2006). "Debating the Direction of Comparative Politics: An Analysis of Leading Journals", *Working Paper of the IPSA Committee of Concepts and Methods*. Disponible en versión digital en: http://www.concepts-methods.org/working_papers/20060301_24_PM%207%20Munck%20&%20Snyder.pdf (Consultado el 12 de julio de 2009).
- Orozco Abad, Iván (2003). "Apuntes para una historia comparada de la justicia transicional. El papel de las ONG de derechos humanos en los procesos de justicia transicional: los casos del Cono Sur y El Salvador", *Análisis Político*, No. 43, enero-abril, pp. 52-76.
- Palacios, Marco (2000). "Presencia y ausencia de populismo: un contrapunto colombo-venezolano", *Análisis Político*, No. 39, enero-abril, pp. 33-53.
- Pinillos, Cintia y Perbellini, Melina (2011). "Producción académica y política comparada en Argentina, 2000-2010", en Geary, M.; Lucca, J. B.; y Pinillos, C.

- (comps.), *Tendencias en la producción de conocimiento sobre política comparada en América Latina*, Rosario: Ediciones Del Revés, pp. 79-98.
- Pinto Ocampo, María Teresa (2010). "Comparar es cuestión de método: Enseñanza y producción de conocimiento comparado en la academia colombiana", *Revista Análisis Político*, Volumen 23, Número 68, pp. 43-61.
- _____ (2005). "Las elites y el pueblo, sus alianzas y sus divisiones: estudio comparativo de las coaliciones democráticas en Bolivia (1952 y 1985)", *Análisis Político*, No. 54, enero-abril, pp. 88-100.
- Prelot, Marcel (1964). *La ciencia política*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Quiroga, Hugo (2007). "Universidad Nacional de Rosario", en Ricardo Sidicaro [et. al.], *Documento de trabajo del Proyecto Ciclo Inicial Común en Ciencias Sociales: familia de carreras de ciencia política, sociología y relaciones internacionales, 1ra Edición*, Santa Fe: Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Riis Halvorsen, Kristin (2007). "¿Alternativas reales? Una comparación entre las reformas económicas implementadas por los gobiernos de Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2006) y Luis Inácio Lula Da Silva (2003-2006)", *Papel Político*, Vol. 12, No. 1, enero-junio, pp. 237-288.
- Rivera, Mauricio y Salazar-Elena, Rodrigo (2011). "El estado de la ciencia política en México: Un retrato empírico", *Política y gobierno*, Volumen 18, Número 1, pp. 73-108.
- Rose, Richard (1991). "Comparing Forms of Comparative Analysis", *Political Studies*, Volume 39, Issue 3, pp. 446-462.
- Sartori, Giovanni (1994). "Comparación y método comparado", en Sartori, G. y Morlino, L. (eds), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza.
- Skocpol, Theda y Somers, Margaret (1994). "The uses of comparative history in macrosocial inquiry", en Skocpol, T (ed.), *Social revolutions in the modern world*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stumpf González, Rodrigo (2011). "A Agenda de Ensino e Pesquisa em Política Comparada: o caso Brasileiro", Paper presentado en el 1º Workshop de Política Comparada, organizado por la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Nacional de Rosario, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Red Latinoamericana de Carreras de Ciencia Política (RELACIP), 24 de noviembre de 2011, Rosario (Argentina).
- Sznajder, Mario (1995). "Sociedad civil y democracia limitada: Una perspectiva comparativa", *Papel Político*, No. 1, marzo, pp. 7-28.
- Thoumi, Francisco (1995). "Los efectos económicos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú", *Colombia Internacional*, No. 29, enero-marzo, pp. 7-17.
- van Biezen, Ingrid y Caramani, Daniele (2006). "(Non) Comparative Politics in Britain", *Politics*, Volume 26, Issue 1, pp. 29-37.

REGULACIÓN DEL CANNABIS: ¿UN ASUNTO DE SEGURIDAD? ENTRADA Y MANTENIMIENTO EN AGENDA DE UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA*

Cannabis regulation: a security issue?

Recibido: 26/11/2013

Aprobado: 24/09/2014

Lorena Repetto**

Resumen. ¿Cómo se explica que un proyecto sobre regulación del cannabis haya ingresado en la agenda gubernamental uruguaya en 2012 y, más aún, cómo se explica su mantenimiento como un programa de acción de gobierno? Este trabajo argumenta que el escenario de seguridad-inseguridad configurado en el primer semestre de 2012 y la iniciativa del Poder Ejecutivo con su “Estrategia para la vida y la convivencia” fueron los factores desencadenantes de este proceso. De este modo se sostiene que tanto la *etiquetación* del problema del cannabis como un asunto de seguridad (Nelson 1993), como la confluencia de *tres corrientes* (problemas, políticas y política, Kingdon 2003) explican que el proyecto de regulación del cannabis tomara “vida propia” y se mantuviera como un programa efectivo de acción gubernamental hasta diciembre de 2013, cuando la ley obtuvo sanción parlamentaria.

Palabras claves: regulación del cannabis, seguridad, Uruguay

Abstract. How a bill on regulation of cannabis was included in the Uruguayan government’s agenda in 2012 and, even more, how can we explain its permanence in the agenda? This paper argues that the security-insecurity debate set in the first half of 2012 and the government initiative with its “*Estrategia para la vida y la convivencia*” were the factors that drove this process. It argues that both the labelling of cannabis problem as a security issue (Nelson 1993) and the confluence of three streams (problems, policies and politics; Kingdon 2003) explains that the project on cannabis regulation was included and maintained in the government’s agenda until December 2013, when the Congress finally passed the bill.

Key words: cannabis regulation, security, Uruguay

Introducción

El derrotero que lleva a un problema a, en primer lugar, constituirse como tal y, luego, a ingresar en la agenda pública y de gobierno no es azaroso. Del universo de asuntos que pueden adquirir el carácter de *públicos*, apenas unos pocos logran constituirse en *problemas* que concentran la atención de diversos actores y sectores en un momento dado. Menos aún son los que efectivamente ingresan a la agenda de un gobierno y logran mantenerse como programas efectivos de acción gubernamental.

El 8 de agosto de 2012 en Uruguay, el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley sobre regulación del mercado del cannabis que, en un único artí-

* Este artículo forma parte de los resultados obtenidos en la Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política de la autora (2013), bajo la tutoría de la Dra. María Ester Mancebo. Se presentan aquí los aspectos más salientes de los capítulos 3 y 4 de dicha investigación.

** Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Docente del Espacio Interdisciplinario, UdelaR. Correo electrónico: lorena.repetto@gmail.com

culo, proponía el control del Estado sobre las actividades vinculadas a la producción, comercialización, distribución y consumo de esta sustancia. Este proyecto tiene su origen en un paquete de medidas denominado “Estrategia para la vida y la convivencia” propuesto en junio de 2012 por el Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo, lo que implicó una reformulación del problema del cannabis como un asunto de seguridad. El proyecto presentado se fue transformando en el trámite parlamentario, siendo finalmente aprobada, en diciembre de 2013, la Ley 19.172 compuesta por 44 artículos¹.

Este estudio se concentra en el análisis de la primera etapa de formulación de una política pública: el proceso de formación de la agenda de gobierno. Esta etapa se compone de dos grandes momentos discernibles analítica y empíricamente: el ingreso de un problema a la agenda gubernamental y su mantenimiento como asunto susceptible de decisión. Los objetivos son entonces comprender cuáles son los factores que determinaron el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno en junio de 2012 y su posterior permanencia como un programa de acción del segundo gobierno nacional frenteamplista encabezado por el presidente José Mujica.

De acuerdo a estos objetivos y al tratarse de una política pública que aún no ha transitado por todas sus etapas, se ha optado por una estrategia metodológica de corte cualitativo que permita indagar en las características más salientes de este proceso, a través de la realización de entrevistas a informantes calificados del Parlamento, Poder Ejecutivo y organizaciones sociales directamente involucrados en el proceso. Esa estrategia se complementó con un relevamiento de cinco medios de prensa digital, así como un seguimiento del sitio web de la Junta Nacional de Drogas. Asimismo se ha trabajado con todos los documentos y proyectos de ley mencionados en el presente trabajo, informes y estadísticas. Tanto las fuentes primarias como las secundarias fueron seleccionadas de forma que permitieran articular y cotejar las percepciones y recursos discursivos de los actores entrevistados, buscando aportar evidencia a las hipótesis de trabajo que guían esta investigación.

En suma, el presente artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan brevemente algunas claves teóricas sobre los procesos de formación de las agendas gubernamentales. En segundo lugar, se delimita el período de análisis a través de una descripción de los eventos paradigmáticos que configuraron el escenario 2012-2013 en cuatro subetapas: i) el reconocimiento del asunto, ii) la adopción del asunto, iii) la priorización del asunto y iv) el mantenimiento del asunto. En tercer lugar, luego de esta descripción, se profundiza en los factores que explican el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno y su mantenimiento como programa de acción gubernamental. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

1 El 1 de agosto de 2013 el proyecto obtuvo media sanción parlamentaria en la Cámara de Diputados, con los 50 votos de la bancada oficialista (el proyecto no obtuvo votos de la oposición, a excepción de algunos diputados que acompañaron algunos de sus artículos, sobre todo los vinculados al autocultivo de cannabis). El 10 de diciembre el proyecto de ley completó su sanción parlamentaria en la Cámara de Senadores, también esta vez solamente con los votos del Frente Amplio. Finalmente, la Ley 19.172 fue promulgada por el Poder Ejecutivo a fines de diciembre del mismo año. Desde comienzos de 2014 el Poder Ejecutivo y la Junta Nacional de Drogas comenzaron con el proceso de reglamentación e implementación progresiva de dicha ley.

1. Algunas claves teóricas para la comprensión de los procesos de formación de las agendas de gobierno

El análisis parte del marco neoinstitucionalista en el que los actores y sus acciones se encuentran determinados por reglas de juego establecidas e instituciones que interponen obstáculos o brindan oportunidades². En este sentido, “el juego de los actores depende tanto de los recursos que estos logran movilizar como de los obstáculos y oportunidades que les otorgan las reglas institucionales en vigor” (Subirats 2008: 15). Partiendo de este marco se profundizará en la dimensión del juego político en la que actores e instituciones se conjugan en diferentes estrategias para alcanzar diversos resultados. También, se recurre a otros modelos analíticos de corte organizacional para los procesos de formulación de la agenda de gobierno, como el enfoque de las *corrientes múltiples* (Kingdon 2003) y el enfoque de la *etiquetación de los asuntos* (Nelson 1993), que presentan un rendimiento fundamental para comprender cómo se producen cambios en políticas públicas.

Los procesos de formación de las agendas de gobierno constituyen una de las preocupaciones de los estudios de políticas públicas. Existe una nutrida literatura que ha concentrado su atención en ese momento *eminentemente político* en el que un problema trasciende de la órbita privada e ingresa a la pública³. Que un gobierno decida atender unos problemas y no otros, que destine recursos a unos problemas y no a otros, que decida qué conjunto de cuestiones son las que en definitiva lo caracterizarán y cuáles no, implica procesos decisorios que resultan reveladores para la comprensión de *las políticas*, pero también de *la política*.

A partir de la distinción de etapas en los procesos de formulación de políticas, tan manida en diversos desarrollos teóricos, el presente trabajo se concentra en el análisis de la primera etapa de formulación de una política pública: la formación de la agenda. Bárbara Nelson (2001) define esta primera etapa como “el proceso político por medio del cual determinadas condiciones se transforman en problemas públicos”, y propone cuatro subetapas analíticamente discernibles, que son las que utilizaremos para describir los hechos en el siguiente apartado:

i) *el reconocimiento del asunto*: cuando se advierte por primera vez el asunto y se reconoce su potencial para un programa de acción;

ii) *la adopción del asunto*: decisión gubernamental de responder o no al asunto, en función de las respuestas posibles;

iii) *la priorización del asunto*: reordenamiento de la agenda existente para dar cabida al asunto nuevo;

iv) *el mantenimiento del asunto*: si el interés en el asunto no se mantiene, nunca alcanzará la decisión sustantiva.

2 “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.” (North 2006: 13).

3 Bulcourf y Cardozo sostienen que una dimensión central del análisis de una política es la normativo-ideológica: “durante el momento del surgimiento y traspaso a la agenda pública, y luego a la agenda estatal, el componente ideológico tiene intensidad máxima” (2008: 28).

Esta distinción en etapas responde a motivos analíticos; entendemos que la formación de la agenda de gobierno surge de un proceso decisional laxamente estructurado y no completamente previsible. En este sentido, algunos modelos proponen un esquema menos racional y más incierto, que encuentra un mayor correlato con las situaciones de decisión que tienen lugar en la práctica (Cohen, March y Olsen 2011 [1972]; Cobb y Elder 1986, 1993; Nelson 1993; Kingdon 2003). Es decir, no son modelos del tipo ideal, sino más bien modelos que se presentan a sí mismos como alternativas a los modelos racionales o para cuando la racionalidad “no aplica”. Entendemos que este tipo de modelos se adecua de mejor manera a la comprensión de nuestro caso de estudio.

1.1. *Etiquetas y asuntos de valencia*

En la etapa de formación de las agendas de gobierno confluyen una serie de elementos que determinan que un asunto se transforme en un problema reconocido y adoptado como un programa de acción. En este sentido, Nelson (1993) presenta una hipótesis particularmente valiosa para comprender el proceso de formación de la agenda: la “*etiquetación*” de un asunto es decisiva para determinar el tipo de atención que merecerá. Poniendo el acento en los actores y las instituciones que inciden en este proceso, resulta clave comprender cómo la denominación de las cuestiones puede determinar el alcance y tratamiento que un asunto obtenga e, incluso, cómo esto puede constituirse en la variable explicativa de los cambios en una política pública.

Para Nelson, los asuntos pueden distinguirse analíticamente por su carácter *consensual* o *controversial*, a partir de las definiciones que de estos asuntos realicen los actores. En función de esta caracterización distingue entre “*asuntos de valencia*” y “*asuntos de posición*”, entendiéndolos a los primeros como aquellas cuestiones que “despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes”, mientras que los asuntos de posición se caracterizan por “comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias”. Si bien esta distinción puede representar algunas complejidades a la hora de hacer el ejercicio empírico de selección y caracterización de los casos, deja planteados algunos aspectos sobre el proceso de construcción del problema y su inclusión en la agenda que serán retomados con el análisis la regulación del cannabis. En este sentido, Nelson argumenta que “una de las tácticas más frecuentes de caracterización, que usan los interesados en ciertos asuntos, es tratar de presentarlos como «asuntos de valencia», de gran consenso afectivo” (1993: 113). En suma, el rol de los actores en estos procesos se torna decisivo.

1.2. *Ventanas de oportunidad de políticas*

John Kingdon (2001, 2003) a partir de una revisión del *modelo de bote de basura* (Cohen, March y Olsen 2011 [1972]), propone un marco analítico que permite desagregar tres corrientes que confluyen (“*coupling*”) para que un tema de agenda pública se mueva hacia el terreno gubernamental como un programa de acción: la

corriente de los problemas (“*problem stream*”), la corriente de las políticas (“*policy stream*”) y la corriente de la política (“*political stream*”).

La primera corriente refiere al reconocimiento de *problemas* por parte de los actores y al proceso en el que deciden en cuáles de ellos van a centrar su atención. La corriente de las políticas hace referencia a las propuestas concretas de políticas como soluciones a problemas, mientras que la corriente de la política refiere a los eventos que tienen lugar en una comunidad política dada (cambios en la administración, campañas de grupos de interés o, lo que Kingdon denominó como cambios en el “*national mood*”). Estas tres corrientes no se encuentran necesariamente relacionadas, los problemas son reconocidos haya o no una solución para los mismos; las soluciones pueden dar respuesta a diferentes problemáticas, algunas incluso imprevistas para los actores de las causas en cuestión (“*advocats*”); así como los asuntos políticos tienen sus propias dinámicas.

En el modelo de Kingdon:

“Entonces llega una oportunidad de elección y quienes apoyan el tema hacen confluir las corrientes. En estos momentos, un problema es reconocido, hay una solución disponible, las condiciones políticas son adecuadas, y estas tres corrientes confluyen. Ellos desarrollan sus fundamentos y la información que sostiene un problema, tienen listas sus propuestas y luego aprovechan cuando esa oportunidad se presenta. Yo llamo a esa ocasión una ventana de política abierta” (2001: 332; traducción propia).

Desde esta argumentación los cambios de políticas tienen lugar cuando se abre una ventana de oportunidad y se da una convergencia entre estas tres corrientes que –con desarrollos independientes– confluyen haciendo posible que un problema de política finalmente sea incorporado como un programa de acción gubernamental. En ese momento los actores desempeñan un rol decisivo:

“[Esta] «ventana de política» se abre por un tiempo corto, cuando las condiciones para impulsar un determinado tema en la agenda están dadas. Sin embargo, la ventana está abierta sólo por un tiempo y luego se cierra. [...] Así que las oportunidades pasan, y si los actores que estaban tratando de hacer converger una solución a un problema candente o la situación política propicia, pierden la oportunidad y deberán esperar a la próxima oportunidad” (Kingdon 2003: 88; traducción propia).

En estos procesos, los resultados de las políticas no son enteramente previsible sino que las más de las veces son el resultado de este juego político, que puede encontrar diversos equilibrios para obtener un producto de política. Quizás la etapa de formulación de la agenda, el momento en el que se definen los problemas de políticas, sea el momento estelar de los actores. Sus definiciones, sus “visiones del mundo”, sus negociaciones, tendrán como resultado una política y no otra. Esta es la clave para la comprensión de estos fenómenos.

2. 2012: ¿un nuevo escenario para las políticas de drogas en el Uruguay?

En el marco del fracaso de la guerra contra las drogas y la crisis del paradigma prohibicionista hegemónico en el sistema internacional⁴, desde hace unos diez o veinte años se vienen discutiendo y ensayando algunas alternativas a este modelo en Uruguay, en América Latina y el mundo⁵. En este sentido, la legalización o regulación del cannabis se ha presentado como una de las primeras estrategias posibles para iniciar un cambio en la normatividad en materia de drogas, entre otras razones, por ser la droga ilegal más consumida en todo el mundo y por contar con una percepción social menos negativa con respecto a otras sustancias (véase Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas). Es decir, a nivel global la regulación del cannabis ha sido evaluada como *un tema potencial para un programa de acción* de gobierno (Nelson 1993).

En Uruguay esta potencialidad se ha hecho efectiva: a partir de organizaciones sociales que demandan un cambio y proponen alternativas al modelo dominante en materia de drogas⁶; en dos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria sobre regulación del autocultivo de 2010 y 2011; así como en el discurso de la Junta Nacional de Drogas (JND) progresivamente más abierto a la contemplación de otras posibilidades normativas y regulatorias en los últimos diez años⁷.

Desde estos sectores la regulación del cannabis se proponía como una medida dirigida a la protección de los derechos de los usuarios. En este sentido, el abordaje del tema dentro del Gabinete de Seguridad fue un acontecimiento político decisivo que implicó la reformulación de un problema que ya tenía una entidad en algunos sectores sociales y políticos, acercándose al tema *“desde la óptica de la seguridad”* y habilitando así el ingreso a la agenda de gobierno en junio de 2012.⁸

4 Sobre el régimen internacional de drogas, la crisis del paradigma prohibicionista y temáticas asociadas al narcotráfico véase: Briscoe y Tokatlian (2010); De Rementería (2009); Garat (2012, 2013); Henman (2009); Pardo (2009); Thoumi (2009, 2010). También pueden verse estos desarrollos en Repetto (2013).

5 Algunos países han comenzado a ensayar diferentes modelos de regulación del uso de algunas sustancias (Holanda, Portugal, algunos estados de los Estados Unidos, entre otros). Asimismo, existen diferentes informes a nivel internacional que a partir de evidencia científica reconocen y demandan un cambio en las políticas de drogas a nivel global (Declaración 2009 de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, Informe 2011 de la Comisión Global de Políticas de Drogas, III Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas 2011, Informe OEA 2012, Informe OEA 2013).

6 En julio de 2012 se crea la Coordinadora Nacional por la Regulación de la Marihuana con el objetivo de nuclear a diferentes organizaciones que con mayor o menor trayectoria venían realizando esfuerzos para generar un cambio en la normatividad de drogas (Proderechos, creada en 2006, es un ejemplo de ello, y será nuestro referente más claro por su participación destacada durante el período de análisis).

7 Un análisis de la trayectoria del Estado uruguayo en materia de políticas de drogas puede verse en el Capítulo 2 de la monografía final de grado de la que surge el presente artículo (Repetto 2013).

8 Sebastián Sabini decía en este sentido: *“Nosotros básicamente estábamos hablando de derechos y en algunos casos también de cuestiones sanitarias, y el Ejecutivo se acerca al tema desde la óptica de la seguridad...”* (Entrevista, Mayo 2013).

2.1. Los hechos y los actores

Como forma de ordenar los eventos políticos que delimitaron el escenario 2012-2013, hemos utilizado la distinción analítica en cuatro subetapas que propone Bárbara Nelson (1993) para los procesos de fijación de la agenda. Aparecen en este marco los diferentes actores involucrados, en primer lugar, los actores formales: el Poder Ejecutivo, que ha tenido un lugar destacado en los procesos decisorios en materia de políticas de drogas en el Uruguay; y los actores parlamentarios, que también se encuentran habilitados constitucionalmente para legislar en esta y otras materias. Por otro lado, intervienen actores informales: las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación⁹.

Prevenidos de que toda distinción analítica presenta algunas tensiones con su correlato empírico, describimos los hechos paradigmáticos que configuraron un nuevo escenario para las políticas de drogas en el 2012 bajo esta consigna teórica.

i) *El reconocimiento del asunto: drogas y seguridad*

¿Por qué un proyecto de regulación del cannabis tuvo lugar en el marco un paquete de medidas de seguridad? De acuerdo a lo expresado por el Secretario de la Junta Nacional de Drogas, tres hechos trágicos convergieron con una demanda de mayor seguridad desde sectores sociales y políticos, funcionando como disparador para la formulación de este paquete de medidas:

“Esta ley y este paquete de medidas se empieza a discutir después de tres grandes falacias: el caso de La Pasiva, el caso de la degollada de Suárez y el caso de la adolescente muerta en Las Piedras. Cuarenta y ocho emisiones en la televisión en treinta y seis horas del asesinato de La Pasiva, fue casi un spot publicitario. Y esto construye realidad en la sociedad. El viernes siguiente al asesinato de La Pasiva, la lectura de lo que había pasado no tenía nada que ver con los titulares del sábado y domingo. No había sido para comprar pasta base, no estaban drogados, el dinero lo habían gastado en el *shopping*, la instigadora había sido una extrabajadora de La Pasiva, los muchachos no estaban desescolarizados: estaban cursando la educación media algunos y estudiando incluso para policía. En ese contexto, esta licuadora, determinó que terminaríamos discutiendo el tema de la pasta base como un eje central de los problemas de violencia y de convivencia que tenemos en la sociedad. Y después la política lo que tiene que hacer ante esta percepción es tejer, tejer, tejer y buscar alternativas”¹⁰.

Estos fueron tres episodios de muy fuerte repercusión en los medios de comunicación y que fueron vinculados de forma inmediata a la pasta base¹¹. En palabras del

9 Véase Repetto (2013) para una caracterización detallada de los actores formales e informales de este proceso.
10 Secretario de la JND, Julio Calzada, en el debate Café & Tertulia “Drogas, individuo y sociedad” del Espacio Interdisciplinario, (Portal 180, 1 de julio de 2012, http://www.180.com.uy/articulo/27193_Los-cambios-en-las-politicas-de-drogas).

11 El jefe de policía de Montevideo dijo a Canal 12: “este es uno más y estamos combatiendo con la mano más firme y con todos los esfuerzos y recursos que tenemos. Es la matriz de muchos delinquentes jóvenes y violentos. Hay que sumar a eso que generalmente están bajo los efectos de las drogas y el alcohol. No es una cosa nueva para Montevideo”. (Portal 180, 14 de mayo de 2012, <http://www.180.com.uy/>)

Secretario de la Junta, estas “falacias” responden a una reproducción en los medios de la común asociación entre drogas y delincuencia. Con el correr de los días, ya se había descartado la hipótesis de delitos por tráfico y/o consumo de drogas. De todas formas estos episodios generaron un fuerte impacto que provocó, entre otras cosas, que un grupo de ciudadanos organizara una marcha enarbolando la demanda de más seguridad y “mano dura” bajo el lema “Uruguayos indignados con la violencia”¹². De alguna manera, estos episodios fueron la antesala dentro del Gabinete de Seguridad para reforzar las estrategias de seguridad y generar otras nuevas que permitieran dar respuesta a una demanda de seguridad creciente.

La regulación del cannabis, construida discursivamente como una herramienta para quitarle sustento económico al narcotráfico, abonó en una asociación común entre drogas y delito que, por un lado, justificaba la inclusión de la medida en este paquete y, al mismo tiempo, permitía una diversificación de las estrategias gubernamentales dirigidas en este sentido. En lo que respecta al cannabis, implicó su reformulación desde un problema antes vinculado a los derechos y la salud pública, hacia un problema —o una solución— posible para las temáticas de seguridad.

ii) *La adopción del asunto: Estrategia para la vida y la convivencia*¹³

El reconocimiento del asunto y su adopción como un programa de acción gubernamental se sucedieron en este caso de forma casi simultánea. A efectos analíticos, podemos distinguir la adopción del asunto como el momento en que el Poder Ejecutivo presenta en conferencia de prensa el documento “Estrategia para la vida y la convivencia”, el 20 de junio de 2012, que contenía quince medidas orientadas a mejorar el desempeño del gobierno en el área seguridad¹⁴.

¿Por qué estas medidas? Pueden hacerse distintas lecturas sobre los argumentos esgrimidos en el documento presentado por el Gabinete de Seguridad. Este paquete de disposiciones dirigidas a mejorar los niveles de seguridad, incluye medidas de las que la izquierda siempre ha intentado despegarse, como el aumento de las penas

articulo/26151_Asesinato-de-trabajador-de-La-Pasiva-moviliza-a-la-Policia).

12 La encargada de leer la proclama fue Romana Ferrer, perteneciente a Vamos Uruguay, el sector del Partido Colorado encabezado por Pedro Bordaberry (La Diaria, 15 de mayo de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/5/plaza-del-entrevero/>). Por más información de la marcha véase: Montevideo Portal, 14 de mayo de 2012 (http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_167265_1.html).

13 Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

14 El Gabinete de Seguridad anunció quince medidas a ser implementadas, algunas por vía parlamentaria y otras vía decreto del Ejecutivo. Este paquete incluía cuatro medidas vinculadas a drogas (agravamiento de penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base; creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; legalización regulada y controlada de la marihuana; estrategia integral para personas con consumo problemático de drogas, en especial pasta base), así como medidas orientadas a modificar el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo referente a menores infractores; creación de Juzgados de Faltas; promoción de la autorregulación de los medios de comunicación sobre el manejo de informaciones referidas a seguridad y violencia; control de desbordes y corrupción policial; creación de la figura de “jóvenes mediadores” en los liceos; generación de plazas de convivencia que incluyeran infraestructura deportiva y espacios para actividades culturales, sociales y recreativas; e implementación de un sistema de información especializado de denuncias de violencia doméstica; entre otras.

por delitos vinculados a la pasta base y para los menores infractores¹⁵. Pero al mismo tiempo incorpora otras medidas orientadas menos a lo punitivo y más hacia la garantía de derechos, como la regulación de la marihuana, medidas sobre violencia doméstica y mejora de los espacios públicos. ¿Qué queremos decir con esto? Que este paquete de medidas denominado “Estrategia para la vida y la convivencia” constituye de alguna manera una señal política para los sectores de la derecha¹⁶, pero también emite señales para los sectores de izquierda a través de un esfuerzo discursivo en otorgarle mayor peso relativo a conceptos como convivencia, derechos, sociedad, espacios públicos, que de alguna manera atenúan el sesgo represivo que podrían representar algunas de las medidas incluidas en el paquete. Desde nuestra óptica, esta fue la fórmula que encontró el Poder Ejecutivo para proponer un paquete de medidas destinadas a la seguridad y convivencia ciudadanas y al mismo tiempo “articular un conjunto de acciones que logren un equilibrio dialéctico y una síntesis”¹⁷, incorporando demandas y propuestas de la derecha sin despegarse absolutamente de su propio libreto.

iii) *La priorización del asunto*: un proyecto de ley sobre marihuana

Una vez que un gobierno adopta un problema en su agenda debe darse un proceso de reordenamiento de la misma para dar efectiva cabida al asunto nuevo (Nelson 1993). Es así que el 8 de agosto de 2012 el Poder Ejecutivo finalmente presentó en el Parlamento un proyecto de ley sobre regulación del cannabis sobre el que debería trabajar la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes¹⁸.

Antes que ello, las repercusiones del anuncio de la medida en junio de ese año en los medios de comunicación nacionales e internacionales fueron tan comprensibles como extravagantes. Sin duda la iniciativa del Poder Ejecutivo era muy novedosa y arriesgada, en el marco de las restricciones que imponen los Convenios internacionales¹⁹. Tanto así que la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE) se comunicó en aquel momento con representantes del gobierno uruguayo para coordinar una “misión urgente” a nuestro país antes que el proyecto fuera enviado al Parlamento²⁰. Dentro de las repercusiones extravagantes, nos encontramos desde comparaciones

15 Algunos actores refieren a que la medida número 16 hubiera sido la internación compulsiva de adictos. Lo cierto es que a pocos días, el 28 de junio de 2012, el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley con estas características (ese proyecto no ha logrado avanzar en su tratamiento parlamentario hasta la fecha).

16 De aquí en adelante utilizaremos el concepto “derecha” como el recurso discursivo que utilizan los entrevistados para referirse a ese público opositor y conservador que demanda “mano dura”.

17 “Estrategia para la vida y la convivencia”: 4.

18 Proyecto disponible: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F156/proyecto.pdf

19 Por referencias a las Convenciones internacionales suscriptas por Uruguay y el régimen internacional de drogas véase Repetto (2013: capítulo 2).

20 El 26 de junio de 2012, el Director de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONNUD) expresó su opinión sobre la iniciativa del gobierno uruguayo: “Si el gobierno la legaliza sería una grave violación de la Convención Única, y Uruguay es un estado parte de ella” (La Diaria, 27 de junio de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/6/riesgo-pais/>).

del proyecto de ley con el Plan Ceibal por su carácter vanguardista²¹, hasta la propuesta de postular al presidente Mujica como candidato al Premio Nobel de la Paz²², lo que de alguna manera ilustra lo confuso del escenario configurado a partir de la iniciativa del Gabinete de Seguridad.

A pesar de las repercusiones planetarias, o gracias a ellas, el Poder Ejecutivo siguió adelante con el proyecto de regulación del cannabis, no sin vacilaciones que tomaron pública notoriedad²³. Los escasos treinta días que mediaron entre la presentación del paquete de medidas y la presentación del proyecto de ley en el Parlamento, expusieron las dudas del gobierno de seguir adelante con el proyecto. El Secretario de Presidencia, Alberto Breccia, declaró a los medios de prensa en julio de 2012: “estamos trabajando en ello y no sabemos exactamente ni plazos, ni si en definitiva se enviará o no [el proyecto al Parlamento] pero se sigue trabajando, se está trabajando”²⁴. Finalmente el proyecto de ley fue presentado en la Cámara Baja en la Comisión Especial de Drogas y Adicciones en agosto de 2012.

El proyecto presentado por el Ejecutivo era un proyecto de artículo único, con una larga exposición de motivos que, según fuentes del Semanario Brecha, no estaba prevista y se incluyó debido a las polémicas públicas, con la voluntad del gobierno de explicitar los objetivos del proyecto. Esta iniciativa vino acompañada de un pedido del Poder Ejecutivo: habilitar un debate que incluyera a todos los actores sociales y profesionales interesados en participar de la discusión.

iv) *El mantenimiento del asunto*: “un proyecto con vida propia”²⁵

El proyecto de ley de artículo único ya estaba en la Cámara de Representantes y la Comisión de Drogas y Adicciones debía trabajar sobre ello. El artículo único del Ejecutivo puso dos cuestiones sobre el tapete. La primera, que el Estado sería quien ocupara el rol de regulación y control sobre todas las etapas del proceso de producción y comercialización del cannabis, con un fuerte énfasis del gobierno en

21 “Con las ceibalitas también nos cortamos solos” (Mujica en Brasil, El Observador, 21 de junio de 2012, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/226557/mujica-comparo-legalizacion-de-marihuana-con-plan-ceibal/>); “Uruguay fue pionero con las ceibalitas, en legalizar la prostitución, el alcohol, el juego clandestino” (Declaraciones del Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, La República, 24 de junio de 2012, <http://www.lr21.com.uy/politica/1044807-toco-marihuana-uruguay-fue-pionero-con-las-ceibalitas-en-legalizar-la-prostitucion-el-juego-clandestino-y-el-alcohol%E2%80%9D-afirmo-bonomi>).

22 “Mujica a Nobel «por la paz de las drogas». El director de *Drugs Peace Institute* vino a Montevideo a presentar la propuesta que el presidente debe aceptar” (El Observador, 13 de marzo de 2013, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/245731/mujica-a-nobel-por-la-paz-de-las-drogas/>).

23 “Marihuana: Mujica condiciona ley al apoyo del 60%” (Portal 180, 12 de julio de 2012, <http://www.180.com.uy/articulo/27419>). La Diaria: “Tuca en bolsa. Mujica afirmó que si la mayoría de la población no apoya la legalización de la venta de marihuana el gobierno «se va al mazo»” (12 de julio de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/7/tuca-en-bolsa/>).

24 El Observador, 18 de julio de 2012, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/228416/gobierno-duda-sobre-envio-de-proyecto-de-ley-para-legalizar-marihuana/>

25 Martín Collazo, representante de Proderechos, en referencia a la entidad que fue tomando el proyecto de regulación del cannabis dentro del paquete de origen (Entrevista, Abril 2013).

expresar su voluntad de asegurar “*un gran control*” por parte del Estado²⁶. En segundo lugar, este proyecto de regulación no incluía al autocultivo (que era lo que proponían los dos proyectos anteriores de iniciativa legislativa). Algunos integrantes del Gabinete de Seguridad declararon que el autocultivo no estaba contemplado en este proyecto hasta tanto no se resolvieran otras cuestiones: “¿Para qué vamos a discutir el autocultivo si antes la sociedad no se puso de acuerdo con la legalización de la comercialización?”²⁷. En la Comisión de Drogas y Adicciones no todos recibieron el proyecto del Ejecutivo de la misma manera. En esta Comisión se habían logrado acuerdos para llevar adelante el proyecto de autocultivo, que finalmente había sido firmado por tres partidos: el Frente Amplio, el Partido Independiente y el Partido Colorado. En este sentido, el diputado Sabini del Frente Amplio nos decía: “cuando el Pepe [Mujica] larga esa idea, toda esa alianza que se había armado hubo que empezar a armarla de nuevo... ¿qué pasa ahora con todo lo que trabajamos?”²⁸. Sin embargo, para otros actores esta iniciativa implicaba la posibilidad de lograr un proyecto más integral, no sólo uno referente al autocultivo como los anteriores, sino una apuesta más de fondo que desde “un diputado de una bancada no se puede hacer”²⁹.

Una vez pasado el impacto, la Comisión retomó el asunto asumiendo que el apoyo del Poder Ejecutivo no era un factor menor para poder avanzar en el articulado del proyecto. Se recibieron todas las delegaciones que manifestaron interés en participar de esta instancia de discusión, desde organizaciones sociales y profesionales a empresarios interesados en la materia. La Junta Nacional de Drogas apoyó este proceso convocando a especialistas internacionales que brindaron conferencias abiertas pero que también capacitaron a los especialistas nacionales debido a las carencias en recursos humanos especializados que existen en el país en esta materia.

Las organizaciones sociales cumplieron en ese período un rol muy importante, el de sostener y apoyar este proyecto, y trabajar junto con los legisladores en incorporar otros aspectos vinculados a una perspectiva de salud pública y de derechos³⁰. El proyecto de artículo único se transformó en un complejo proyecto de ley con 44 artículos que el 10 de diciembre de 2013 fue aprobado en el Parlamento con los votos de la bancada oficialista. Además de los ejes de seguridad pública, se incorporaron medidas vinculadas a los derechos de los usuarios y a la salud pública. En suma, a

26 El Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, en entrevista a Telebuendía (El Observador, 24 de julio de 2012, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/228769/las-encuestas-valen-pero-no-gobernamos-en-funcion-de-ellas/>)

27 Ibid.

28 Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo 2013.

29 Sabini argumenta que el proyecto presentado en 2011 sólo proponía la legalización del autocultivo porque “entendíamos que era lo posible en ese momento, porque yo entendía que el paso de la venta era la solución definitiva pero no tenía las condiciones políticas para avanzar sobre eso. Eso tenía que ser una decisión como la que fue posteriormente, una decisión del Ejecutivo” (Entrevista, Mayo de 2013).

30 Entre otras cosas, se incluyó el autocultivo: “nosotros tuvimos reuniones con Calzada y con Sabini, principalmente diciéndoles que el autocultivo tenía que estar, porque existen los cultivadores, y el Poder Ejecutivo no podía hacer una propuesta que lo desconozca y siga penalizando a los cultivadores. Además, era la base social que te iba a sostener un apoyo a un proyecto de estas características, como lo está haciendo ahora” (Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013).

partir de una iniciativa del Gabinete de Seguridad se fue dando un proceso de amalgamamiento que permitió incorporar en un único proyecto demandas *a priori* antagónicas. El Poder Ejecutivo puso en marcha un mecanismo que tomó “vida propia” y se fue desvinculando progresivamente de aquel paquete de medidas que le dio vida.

Para que un asunto de agenda alcance *la decisión sustantiva* (Nelson 1993) debe mantener el interés. En el marco de las reglas de juego planteadas por el Poder Ejecutivo, las organizaciones sociales, los parlamentarios y los medios de comunicación desarrollaron diversas estrategias que de alguna manera sostuvieron una iniciativa que podría haberse diluido en los vaivenes del Ejecutivo. Actualmente, la ley aprobada se encuentra en el proceso de reglamentación e implementación por parte del Poder Ejecutivo³¹.

Tabla 1. Hechos y actores en la etapa de formulación de la agenda de gobierno

Fase	Período	Hecho principal	Documento asociado	Actor principal
Reconocimiento del asunto	Mayo 2012	3 asesinatos; marcha seguridad	Estrategia para la vida y la convivencia	Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo
Adopción del asunto	Junio 2012	Conferencia de prensa para anuncio de las medidas	Estrategia para la vida y la convivencia	Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo
Priorización del asunto	Agosto 2012	Presentación del proyecto de ley del Ejecutivo en el Parlamento	Proyecto de ley de artículo único	Poder Ejecutivo (JND)
Mantenimiento del asunto	Agosto 2012- Diciembre 2013	Trámite parlamentario del proyecto (se aleja del paquete que le dio vida)	Proyecto de ley elaborado en la Cámara Baja (44 artículos)	Comisión de Adicciones del Parlamento y Organizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia en base a las etapas de Bárbara Nelson (1993).

3. De cómo un proyecto de regulación del cannabis ingresó a la agenda de gobierno y de cómo logró mantenerse en el tiempo

Estas cuatro subetapas del proceso de formación de la agenda pueden subsumirse en dos grandes momentos discernibles analítica y empíricamente: el ingreso de un problema a la agenda de gobierno y su mantenimiento como asunto susceptible de decisión. Muchos asuntos entran y salen de agenda sin alcanzar esa *decisión sustantiva*:

³¹ Desde octubre de 2014 se abrió el registro de los clubes de cultivo de cannabis a cargo del IRCCA (Instituto de Regulación y Control del Cannabis), creado por la Ley 19.172, como una de las primeras etapas de implementación de la ley. Actualmente se está trabajando en la reglamentación de las condiciones en que se cultivará, producirá y comercializará el cannabis para los usuarios que no cultiven.

“para que un asunto permanezca en la agenda una vez que ha obtenido atención y quizá respuesta debe mantener sus merecimientos y seguir formando parte de las ideas con vigencia. Si una cuestión no conserva esta característica por un largo plazo no podrá incorporarse duraderamente a las preocupaciones gubernamentales” (Nelson 1993: 110).

A continuación nos detendremos en esos dos momentos para argumentar sobre los factores que explican dichos procesos.

3.1. “Tejer, tejer, tejer”³²: el Poder Ejecutivo y el ingreso a la agenda del proyecto de regulación del cannabis

La iniciativa del Poder Ejecutivo en junio de 2012 contaba con dos antecedentes legislativos cercanos en el tiempo. Dos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria sobre autocultivo del cannabis habían sido presentados en 2010 y 2011 sin alcanzar avanzar en su trámite legislativo. El proyecto de 2010 del diputado Luis Lacalle Pou (Partido Nacional) se había detenido en su trámite parlamentario, mientras que el proyecto de 2011 –del partido oficialista- había logrado algunos acuerdos con legisladores de la oposición pero con similar suerte en el escaso avance en su trámite parlamentario. El comportamiento del Estado uruguayo con respecto a las iniciativas legislativas en materia de políticas de drogas cumplió el libreto esperado, es decir, la iniciativa del Ejecutivo fue la que resultó exitosa en términos de poner en marcha el andamiaje de construcción de una política de drogas³³.

No obstante, la iniciativa del Ejecutivo aportó dos novedades con respecto a su comportamiento histórico. En primer lugar, se convirtió en la primera del Estado uruguayo en contradecir lo pautado por el régimen internacional de estupefacientes establecido por las Convenciones internacionales, con los potenciales costos que puede reportar una acción de estas características. La segunda novedad consistió en plantear la regulación del cannabis como una medida –una solución- en clave de seguridad.

Cuando el Poder Ejecutivo incluyó la regulación del cannabis dentro del paquete de medidas de seguridad pública y convivencia ciudadana, de alguna manera reformula un tema vinculado a los derechos –*asuntos de posición*-, y lo lleva al terreno de los *asuntos de valencia* (Nelson 1993). ¿Por qué? Porque instrumentar una medida para quitarle dinero al narcotráfico, dinero que se desvía también a otros negocios ilegales como la trata de personas o el tráfico de armas, en este contexto puede interpretarse como una medida que reporte más adhesiones que las estrictamente vinculadas a los derechos de los usuarios. El diputado Julio Bango coincidía en este punto: “yo sé que si salgo a dar una discusión en la sociedad sobre el derecho de la

32 “...es cierto que hay una construcción de la realidad que determinó que terminaran discutiendo el tema de la pasta base como un eje central de los problemas de violencia y convivencia que tenemos en la sociedad. Y después la política lo que tiene que hacer es tejer, tejer, tejer y encontrar alternativas a esto”. Julio Calzada, en *Café & Tertulia “Drogas, individuo y sociedad” del Espacio Interdisciplinario* (28 de junio de 2012).

33 Las iniciativas legislativas sobre drogas han sido prácticamente exclusivas del Poder Ejecutivo. De 47 normas jurídicas aprobadas en 40 años, sólo dos de ellas tuvieron iniciativa parlamentaria (véase Repetto 2013: capítulo 2).

gente a consumir marihuana pierdo por goleada”³⁴. Es decir, sería plausible pensar que existen más posibilidades de obtener consenso con aquel argumento que con el argumento de los derechos. En suma, el Poder Ejecutivo llevó el asunto de la regulación del cannabis al terreno de los asuntos de valencia al reformularlo como una solución a los problemas de seguridad y, en ese momento, los actores sociales y políticos vinculados a la temática tomaron esa nueva denominación y la incorporaron a sus propias estrategias, con el objetivo de fortalecer sus argumentos y conseguir así que la iniciativa continuara su camino político³⁵.

Por otra parte, el argumento de la regulación del cannabis como un asunto de seguridad o, incluso, de salud pública, de alguna manera permite legitimar la estrategia de un Estado ante el sistema internacional, en el sentido de que cualquier Estado es soberano para atender un problema de alarma pública. El diputado Bango argumentaba en este sentido:

“esta perspectiva [la de seguridad] juega en la cancha geopolítica, es la dimensión que tiene más relevancia a nivel global [...]. En el escenario local para mí es más importante la perspectiva de salud pública porque es la que te genera el fundamento de poder pelearte con la JIFE en el escenario global [...] no hay dios que me pueda decir a mí que como Estado no puedo tener una política que atienda esto”³⁶.

Es decir, tanto el argumento de la seguridad como el de la salud pública son los que brindan herramientas al Estado uruguayo para discutir en el sistema internacional, como no sucede con los argumentos centrados en los derechos de los usuarios de drogas.

Con respecto a los objetivos del Ejecutivo al presentar esta medida, el Secretario de la Junta Nacional de Drogas manifestaba:

“En el inicio del 2012 hay un avance de las posiciones de la derecha en centrarse como bandera política en un aspecto que tiene que ver con la seguridad, más una ofensiva muy fuerte de los medios de comunicación que empiezan a dedicarle 40 o 50 minutos del informativo a temas vinculados a la inseguridad y a la violencia. Y hay una asociación muy fuerte por parte de la derecha sobre consumo de drogas y violencia. Entonces el Poder Ejecutivo se plantea a partir de aquellos tres hechos trágicos este paquete de medidas [...] dentro de ese paquete de medidas aparecen iniciativas que tienen que ver con el aumento de penas por ejemplo, visiones más coercitivas, a la banalidad y corrupción policial, a reposicionar la ley de faltas, *marcar la cancha de determinada manera y decir: vamos a jugar en esta cancha*. Y dentro de eso aparece la regulación del mercado de la marihuana, como un elemento sustancial para atacar al narcotráfico desde el punto de vista de sus bases de sustentación, que son básicamente económicas”³⁷.

34 Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

35 Sabatier y Jenkins-Smith 1993) desarrollaron el enfoque de las *coaliciones promotoras* o *coaliciones de causa* (*advocacy coalitions*). Este tipo de enfoques de corte sistémico introducen a las ideas o sistemas de creencias de los actores al análisis de los procesos de formulación de políticas. Nuestro análisis no se enmarca en modelos sistémicos como el que estos autores proponen sino que utiliza modelos analíticos menos estructurados como el de las *corrientes múltiples* (Kingdon 2003), que incorpora a los actores de las causas (“*advocats*”) y que tiene algunas similitudes con el planteo de Sabatier y Jenkins-Smith.

36 Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

37 Julio Calzada, Entrevista, Abril 2013 (el énfasis es nuestro).

La preocupación del gobierno apareció entonces ligada a dar respuestas a la oposición, a la *derecha* y a la opinión pública sobre las demandas de más seguridad. Se elaboró —se “*tejió*”— así un paquete de medidas que constituían una señal política del gobierno, que no solo le prestaba atención a los temas de seguridad sino que incluía un paquete de medidas que pretendían aportar soluciones a las problemáticas de la violencia, la seguridad y la convivencia ciudadanas, mediante ese “*equilibrio dialéctico*” con que se fundamentaba el documento. Los actores gubernamentales pueden actuar a través de diversas estrategias. En este caso parece una combinación de “*mandar una señal simbólica*”, pero al mismo tiempo ofrecer un paquete de medidas concretas que, si bien pueden ir en el sentido de “reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero no se ataque el fondo del problema” (Meny y Thoenig 1992: 126), ofrecían una respuesta a la problemática de la seguridad tan efervescente en aquel momento. Los argumentos de seguridad que antes habían sido utilizados para prohibir el cannabis, a partir de su reformulación, se usaron para promover su regulación.

Con el correr de los días las declaraciones de los actores involucrados dejaron en evidencia las dudas de los promotores de estas medidas, particularmente con respecto a la propuesta de regulación del mercado de la marihuana. Los medios de prensa revelaron el escaso conocimiento en la materia de los miembros del Gabinete de Seguridad. Sin embargo, a través de esta iniciativa es posible distinguir una clara convicción política en “*marcar la cancha*” de la seguridad con un paquete de medidas más acorde al libreto frenteamplista, es decir, sí *jugar en la cancha* de la seguridad, pero en la forma en que el Gabinete lo estableció.

La reformulación del Poder Ejecutivo, la *etiquetación* de la regulación del cannabis como un asunto de seguridad, cambia su entidad y la transforma en una de las posibles soluciones. La regulación del cannabis fue más *una solución que encontró su problema*: la seguridad pública (Cohen, March y Olsen 2011 [1972]). En suma, la regulación de la marihuana se corre así del terreno de los *asuntos de posición* al de los *asuntos de valencia*: las medidas dirigidas a mejorar las condiciones de seguridad resultan más unánimes que las relativas a los derechos de un grupo reducido de ciudadanos.

3.2. El mantenimiento del asunto: tres corrientes y una ventana de oportunidad

El problema marihuana ya existía, ya tenía entidad como un tema de agenda y de demanda de algunos sectores específicos. Cuando el Poder Ejecutivo adoptó una decisión con respecto al tema seguridad, contaba con un bagaje acumulado de años de investigaciones que aportaban evidencia sobre la necesidad de modificar las normas vigentes en materia de drogas. También existían antecedentes de políticas, que se habían elaborado y presentado en el Parlamento en los últimos dos años, involucrando en ese proceso tanto a los actores parlamentarios como a las organizaciones sociales. Es decir, a la hora de tomar la decisión de incorporar la regulación del cannabis al paquete de medidas, el Ejecutivo tuvo a su disposición un soporte teórico y empírico que convalidaba la medida propuesta y que, al mismo tiempo, facilitó que en el breve lapso en que la *ventana de oportunidad de la política* estuvo abierta, la regulación del cannabis

tuviera éxito en su entrada a la agenda gubernamental. Sin embargo, esa decisión del Ejecutivo debía cumplir con la condición de sostenerse en el tiempo para mantenerse como un programa de acción gubernamental y alcanzar la *decisión sustantiva*, ya que de lo contrario podría haberse diluido después de aquel momento inicial.

El escenario que se configuró entre mayo y junio de 2012 con respecto a la agenda de seguridad-inseguridad abrió una *ventana de oportunidad* a la política de regulación del cannabis (“*policy window*”, Kingdon 2003). En ese momento confluyeron tres *corrientes independientes* que son las que explican el mantenimiento en agenda de la regulación del cannabis como un programa efectivo de acción gubernamental: la decisión del Gabinete de Seguridad de elaborar un paquete de medidas para dar respuesta al problema de la seguridad (“*political stream*”), la trayectoria del problema de la regulación del cannabis como un tema de agenda a nivel nacional e internacional (“*problem stream*”) y el antecedente de dos proyectos de iniciativa parlamentaria (“*policy stream*”) (Kingdon 2003).

Nuestra hipótesis de trabajo sostiene que la confluencia de la decisión del Poder Ejecutivo de incluir la regulación del cannabis en el paquete de medidas dirigidas a la seguridad con la existencia de un cúmulo de estudios previos y con las iniciativas parlamentarias anteriores orientadas a la regulación, explica que el proyecto del 2012 de regulación del cannabis tomara “*vida propia*” y se mantuviera como un programa efectivo de acción gubernamental hasta ser aprobado en diciembre de 2013.

En suma, la decisión del Poder Ejecutivo de atender a los problemas de seguridad fue sin duda la corriente que precipitó los acontecimientos, pero la existencia de las otras dos corrientes hizo posible una rápida y sólida respuesta de los decisores del Gabinete de Seguridad. Ya presentamos la corriente política: la decisión del Ejecutivo. A continuación presentamos las otras dos corrientes que hicieron posible el mantenimiento de la regulación del cannabis en la agenda de gobierno.

3.2.1. *La corriente de los problemas*

De acuerdo a nuestro análisis el tiempo transcurrido entre la identificación del asunto y su adopción no fue muy prolongado. Recordemos que entre los crímenes que sucedieron en mayo de 2012, la marcha de los “indignados” por la seguridad y la presentación de la “Estrategia por la vida y la convivencia” pasó algo más de treinta días. La ventana de oportunidad para la adopción de un proyecto de regulación del mercado de marihuana se abrió entonces por un período breve, y en ese momento el Gabinete de Seguridad tuvo todos los insumos disponibles para incorporar una medida de esas características.

En el proceso inmediatamente posterior, las organizaciones sociales cumplieron un rol muy importante en dos aspectos: el primero, sosteniendo los vaivenes del Poder Ejecutivo para que no se diluyera la intensidad del problema y se alejara de la agenda y, el segundo, “*administrando las tensiones*” de un proceso y una discusión que tenía lugar fundamentalmente en los medios de prensa.

Desde el primer momento las agrupaciones sociales apoyaron la iniciativa del Poder Ejecutivo, aunque destacaron que el enfoque propuesto —el de la seguridad—

no era ni deseable ni coincidente con sus demandas. Sin embargo, redoblaron la apuesta al apoyar el proyecto y movilizarse junto con los actores legislativos con los que habían trabajado en el proyecto anterior, para incidir en las decisiones y así persuadir a los actores del Ejecutivo de la necesidad de incorporar otros enfoques, como el sanitario y el de los derechos. Así, desarrollaron una campaña dentro de los distintos sectores del Frente Amplio que no estaban comprometidos con el proyecto, “operando quirúrgicamente”³⁸ con el apoyo de los legisladores que habían trabajado en el proyecto anterior. A su vez, estos legisladores habilitaron la participación de las organizaciones sociales y se apoyaron en ellos para seguir avanzando en la redacción de un proyecto más acabado. Lo cierto es que las organizaciones sociales pusieron a disposición de los actores políticos una batería de investigaciones y evidencia que no eran otra cosa que herramientas que contribuyeron a sostener una iniciativa tan polémica como la que presentó el Poder Ejecutivo. Y, sobre todo, aportaron el elemento de movilización social que progresivamente fue instalando el tema en diversos sectores de la sociedad.

3.2.2. La corriente de las políticas

Las dos iniciativas parlamentarias de 2010 y 2011 ponen en evidencia que la regulación del cannabis era pensada como un potencial programa de acción gubernamental. Para la elaboración de estos proyectos ya se había transitado por un proceso de definición y construcción del problema, que había terminado en la presentación de dos proyectos de ley con características diferentes³⁹.

En lo que respecta al proyecto presentado en 2010 por el diputado Lacalle Pou, denominado “Medidas contra el narcotráfico”, se pueden ver algunas analogías con la estrategia desarrollada por el Poder Ejecutivo en 2012. Como fuera planteado en el punto ii) del apartado anterior y, siguiendo la hipótesis de que el Gabinete de Seguridad incluyó en el paquete de quince medidas algunas que dieran respuesta a la demanda de la *derecha*, con el objetivo de ofrecer una señal política con medidas concretas, la inclusión de medidas planteadas por partidos de la oposición podría ser leída como otra estrategia del Poder Ejecutivo. Es decir, además de recoger el discurso de la derecha, esta “Estrategia” recogía también algunos elementos ya considerados por la oposición. De alguna manera, la regulación del cannabis se presentaba así como una medida ya contemplada por la bancada oficialista, pero también por representantes de los partidos de oposición: el Partido Nacional con este proyecto de Lacalle Pou, y el Partido Colorado y el Independiente con el proyecto de 2011.

El proyecto de Lacalle Pou no siguió su tratamiento parlamentario por falta de apoyo político. El proyecto de 2011 de la bancada oficialista parecía tener más afinidad con las organizaciones sociales que el proyecto anterior, sin embargo el de Lacalle Pou se asemeja más a la Estrategia del Poder Ejecutivo en el 2012 (por las medidas que incluyen ambos documentos). De todas formas, durante el tratamiento parlamentario el proyecto del Gabinete de Seguridad se fue sintetizando con algunos

38 Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

39 Las principales características de estos proyectos pueden verse en Repetto (2013).

de los asuntos ya planteados en el proyecto oficialista de 2011. El proyecto de ley presentado por Sebastián Sabini en 2011 –con el apoyo de representantes de otros partidos-, proponía únicamente el autocultivo de marihuana, y encontró dificultades para prosperar por un tema de “peso político”:

“...ni siquiera si toda la bancada hubiera estado de acuerdo, que no lo estaba, no nos daba la nafta para presentar un proyecto así, y que lo presentara el Gabinete de Seguridad y el Presidente lo tomara como un tema central con todo el peso político fue lo que abrió el camino. Yo en el fondo pienso que es un tema de peso político. [...] En realidad lo que nos dio la fortaleza para salir a pelear fue el planteo de Mujica. Lo otro podría haber salido y hubiera estado bueno, pero esto es mucho mejor.”⁴⁰

En este sentido, la corriente de las políticas convergió con la corriente política del Poder Ejecutivo. Este contaba con algunas propuestas ya presentadas en el Parlamento y, sobre todo, en el caso de la bancada oficialista, la iniciativa del Poder Ejecutivo permitió avanzar en una política más integral: “en términos de una política pública la iniciativa del Poder Ejecutivo te permite construir una política pública que, a mi gusto, no lo permitía el otro proyecto”⁴¹, que estaba dirigido a una pequeña porción de la problemática: el autocultivo.

En el proceso posterior a la presentación del proyecto de ley de artículo único del Poder Ejecutivo en agosto de 2012, los legisladores iniciaron un proceso de recepción de delegaciones, diálogo con los movimientos sociales y con el Poder Ejecutivo. Entre otras cosas, en ese proceso se incorporó la medida del autocultivo en el articulado del proyecto⁴², y el Poder Ejecutivo hizo explícito su apoyo a la medida después de muchas idas y vueltas expresadas por los diferentes representantes del Ejecutivo en los medios de comunicación⁴³.

Si bien la decisión del Poder Ejecutivo fue la que puso en marcha el complejo mecanismo de formulación de una política, su supervivencia se debe a la confluencia con las otras dos corrientes, cada una de ellas con estrategias desplegadas, sobre todo, por los actores sociales y los parlamentarios. Como proponían Oszlak y O’Donnell:

“Aun en el caso en que el Estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma –tanto en términos de implementación de la decisión originaria como de posibles cambios implícitos o explícitos de su contenido- no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores” (1995 [1981]: 115).

40 Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo de 2013.

41 Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

42 “Cuando se planteó que el autocultivo no fuera parte del proyecto nosotros entendimos que era un error, porque un contexto de amplia negativa quitarle respaldos a un proyecto era un error” (Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo de 2013).

43 Con respecto a la relación entre Ejecutivos y Parlamentos en América Latina véase Saiegh (2010); García Montero (2007).

4. Algunas reflexiones finales

El proyecto de ley de regulación del cannabis desde su anuncio en junio de 2012 sobresalió por sobre el resto de las medidas propuestas por el gobierno, tomó una entidad que tanto los actores sociales y parlamentarios como los medios de prensa se ocuparon de sostener. El hecho de que el proyecto proviniera del Gabinete de Seguridad, para las organizaciones implicó en un momento un retroceso a nivel discursivo:

“el discurso era que el Poder Ejecutivo tenía que dar respuestas a problemáticas de seguridad, con un discurso a veces un tanto represivo, entonces que este tema se metiera en ese paquete era un problema para nosotros... y el único argumento era el de la seguridad pública, cuando nosotros veníamos trabajando sobre otros argumentos... Una de las cosas que nosotros hicimos a nivel de prensa y también a nivel de las reuniones fue colocar los otros argumentos arriba de la mesa, e insistir en que no podía ser visualizado el tema sólo como un tema de seguridad, que había cuestiones de salud, cuestiones de derechos”⁴⁴.

Lo cierto es que la ley finalmente aprobada en diciembre de 2013 logró ensamblar las demandas de los diferentes actores. Las organizaciones sociales aprovecharon la oportunidad que les brindó la propuesta del Poder Ejecutivo que, si bien distaba de cumplir con sus expectativas, planteaba un escenario inédito para un giro en las políticas de drogas en el Uruguay. Para los promotores del proyecto del ley de 2011, implicaba también una oportunidad para incluir otras medidas que no habían sido planteadas por falta de “peso político”. Una iniciativa tan reñida con las Convenciones Internacionales debía contar con un aval del Ejecutivo para hacer frente a los posibles cuestionamientos de los organismos internacionales.

El impacto de los medios de prensa en el proceso es difícil de calibrar. Algunos actores evalúan que los medios de comunicación —o al menos parte de ellos— funcionaron como un obstáculo, por posicionarse no necesariamente en contra del proyecto, pero sí en contra del partido oficialista. De todas maneras, que la prensa le haya dado tan amplia cobertura puede haber sido un factor que incidiera en que el tema se mantuviera en la agenda nacional e internacional.

La iniciativa del Poder Ejecutivo podría haber tenido repercusiones más fugaces, quizás así lo evaluaron algunos de sus miembros, quizás no se tenía conciencia del movimiento que iba a desatar solo el anuncio. No lo sabremos. Lo que sí sabemos es que el mantenimiento de la regulación del cannabis como un programa de gobierno responde en gran medida a los actores sociales y parlamentarios que sostuvieron la propuesta ante los vaivenes del Poder Ejecutivo, las vacilaciones y las declaraciones poco afortunadas en la prensa. Y claro está, un Poder Ejecutivo que sobre la marcha seguramente fue reconociendo el impacto de la aprobación de una medida tan vanguardista como esta, en el marco de un escenario internacional más favorable a medidas innovadoras en materia de políticas de drogas.

⁴⁴ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013. Julio Calzada reconocía el origen divergente del proyecto del Gabinete: “Sí, eso es muy claro. Coinciden, convergen, pero no vienen del mismo lugar, en un momento llegan juntas a la autopista, pero son caminos, son rutas, son visiones, son experiencias de vida, son sensibilidades diferentes” (Entrevista, Abril 2013).

En términos políticos, los diferentes actores lograron incorporar algunas de sus expectativas al proyecto, haciendo una lectura en clave de la oportunidad que les brindaba esta iniciativa y que sabían no podían dejar pasar. Las ventanas de políticas se abren a veces de forma más predecible o algunas veces, como esta, de forma imprevista. Esa ventana no suele estar abierta por mucho tiempo, por lo que es decisivo que las tres corrientes converjan en ese momento para que la iniciativa no se diluya. El escenario planteado en mayo de 2012 con respecto a la seguridad-inseguridad y la asociación entre droga y delito abrió una *ventana de oportunidad* a la política de regulación del cannabis, que se hizo efectiva a partir de la decisión del Poder Ejecutivo. Sin ese escenario es difícil pensar en una medida como la que se tomó.

“Hoy me da la impresión que, por un lado el movimiento social reconoce los argumentos de salud pública y el combate al narcotráfico, y por otro lado el sistema político reconoce los argumentos de salud pública, de derechos y de reajuste de la legislación. Al final se fue dando como una síntesis”⁴⁵.

John Kingdon (2003) decía: “los mayores cambios de política tienen lugar cuando tres corrientes se unen”: la corriente de los problemas, la corriente de las políticas y la corriente de la política⁴⁶. Esas condiciones se dieron para la regulación del cannabis en el Uruguay, permitiendo que a fines de 2013 se aprobara una nueva norma que pone en cuestión el *statu quo* de las políticas de drogas vigentes desde la segunda mitad del siglo XX.

Bibliografía

- Briscoe, Iván y Tokatlian, Juan Gabriel (2010). “Drogas ilícitas y nuevo paradigma: hacia un debate posprohibicionista”, en Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.), “Drogas y Prohibición”, Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.
- Bulcournf, Pablo y Cardozo, Nelson (2008). “¿Por qué comparar políticas públicas?”, *Documentos de Política Comparada*, N°3, Octubre, Buenos Aires.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1986). *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México: Noema Editores.
- _____ (1993). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Cohen, Michael; March, James y Olsen, Johan (2011 [1972]). “El bote de basura como modelo de elección organizacional”, *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XX, Número 2, II Semestre 2, pp. 247-290.
- De Rementería, Iban (2009). “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios”, *Revista Nueva Sociedad* 222, “Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?”, Julio-Agosto, pp. 70-80.
- Garat, Guillermo (2013). “Un siglo de políticas de drogas en el Uruguay”, *Análisis* N°1, FESUR, Montevideo.
- _____ (2012). “Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso

45 Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

46 Traducción propia.

- de drogas en Uruguay”, Montevideo: Debate.
- García Montero, Mercedes (2007). “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Lateinamerika Analysen*, Vol. 17, Núm. 2, Febrero, pp. 1-31.
- Henman, Anthony (2009). “Efectos reales y alternativas a la prohibición. ¿Es posible aplicar políticas de reducción de riesgos y daños bajo las convenciones de la ONU?”, *Revista Nueva Sociedad* 222 “Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?”, pp. 104-111.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*, Longman: University of Michigan.
- _____ (2001). “A model of agenda-setting, with applications”, *The Law Review of Michigan State University-Detroit College of Law*, Vol. 2, pp. 331-337.
- Mény, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Nelson, Barbara (2001). “Políticas públicas y administración: una visión general”, en Goodin, Robert, Klingeman Hans-Dieter (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Tomo II, Madrid: Istmo.
- _____ (1993). “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Aguilar Villanueva, L. (Comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- North, Douglass (2006). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1995 [1981]). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, No.1, Caracas.
- Pardo, Rafael (2010). “Hacia un nuevo pensamiento sobre drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos”, Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.), *Drogas y Prohibición*, Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.
- Repetto, Lorena (2013). *Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública*, Monografía final de grado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford: Westview Press.
- Saiegh, Sebastian M. (2010). “¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones”, *Política y Gobierno*, Vol. XVII, Número 1, pp. 3-24.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frederic (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona: Ed. Ariel.
- Thoumi, Francisco (2010). “Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios”, en Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.), *Drogas y Prohibición*, Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.
- _____ (2009). “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”, *Revista Nueva Sociedad* N° 222, “Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?” Julio-Agosto 2009, pp. 42-59.

Informes

Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma*, www.drogasydemocracia.org. (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas (2011). “Guerra a las drogas”, En:http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe del Uso de Drogas en Las Américas (2011), Organización de los Estados Americanos, http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uso_drogs_oas_2011.pdf (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe Mundial sobre las Drogas (2012). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONNUD), Viena, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/Executive_summary_spanish.pdf (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe Equipo de Escenarios convocado por la OEA, Cartagena de Indias, 2012. “Escenarios para el problema de drogas en Las Américas 2013-2025”, http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe OEA 2013 “The drug problema in the Americas”, en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf (Acceso 13 de junio de 2013).

Documentos

- Proyecto de Ley presentado por el Diputado Lacalle Pou (2010). “Medidas contra el narcotráfico”.
- Proyecto de Ley presentado por el Diputado Sebastián Sabini y otros (2011). “Regulación de Cannabis para su Consumo”.
- Estrategia para la vida y la convivencia, Documento del Poder Ejecutivo, disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf (2012) (Acceso 13 de noviembre de 2012).
- Proyecto de Ley sobre regulación del mercado de la marihuana. Presidencia de la República (2012).
- Proyecto de Ley de internación compulsiva. Presidencia de la República (2012).
- Proyecto de Ley de regulación del cannabis aprobado en la Cámara de Diputados el 1 de agosto (2013).

Convenciones internacionales

- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/C_01_convention_1961_es.pdf (Acceso 13 de noviembre de 2012).
- Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/convention_1971_es.pdf (Acceso 13 de noviembre de 2012).
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y

Sustancias Sicotrópicas 1988, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/C_02_convention_1988_es.pdf (Acceso 13 de noviembre de 2012).

Leyes

14222*, 14294*, 14456*, 15361*, 16579, 17016, 17704, 17714, 17793, 17835, 17861, 17904, 17930, 17931, 17948, 18046, 18172, 18175, 18191, 18230, 18254, 18256, 18362, 18390, 18401, 18494, 18588.

En: <http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=0&w=1366>
(Acceso 13 de noviembre de 2012).

* decreto-ley

Decretos

463/988, 446/993, 251/994, 196/998, 346/99, 298/99, 170/00, 242/00, 82/001, 139/001, 391/001, 86/05, 168/005, 222/005, s/n 05/08/05, 268/05, 40/006, 255/06, 471/06, 245/007, 21/012.

En: www.infodrogas.gub.uy (Acceso 13 de noviembre de 2012).

Medios de prensa

Se realizó un relevamiento sistemático en el período Mayo 2012-Mayo 2013 de los portales de El Observador, La Diaria, Portal 180 y Montevideo Portal, así como del Portal de la Junta Nacional de Drogas. También se utilizaron notas de prensa publicadas en El País Digital, Brecha Digital y La Red 21.

Entrevistas realizadas

Julio Bango. Diputado del Partido Socialista, integrante de la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes, y uno de los principales redactores de la ley 17.120 (Entrevista realizada en abril de 2013).

Sebastián Sabini. Diputado del MPP, Presidente de la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes, responsable del proyecto de ley presentado en el 2011, y uno de los principales redactores de la ley 17.120 (Entrevista realizada en mayo de 2013).

Julio Calzada. Secretario de la Junta Nacional de Drogas; participante ocasional del Gabinete de Seguridad (Entrevista realizada en abril de 2013).

Martín Collazo. Representante de la organización social Proderechos (Entrevista realizada en abril de 2013).

TRANSFORMACIONES EN LA GOBERNANZA DE UN ESTADO SOCIAL CENTENARIO: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE SALUD DE URUGUAY*

Changes in the governance of a centenary Social State: structure and operation of the Uruguayan Integrated National Health System

Recibido: 05/03/2014

Aprobado: 22/10/2014

Marcelo Setaro Montes de Oca**

Resumen: Este artículo analiza la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) durante los gobiernos del Frente Amplio. Su foco son las nuevas instituciones que creó la reforma del sector salud, en particular los mecanismos institucionales que estructuran una novedosa gobernanza sectorial. La provisión mixta, la ampliación del financiamiento público, los dispositivos para garantía en el acceso a los servicios, son orquestados a partir de nuevos mecanismos creados por la reforma. En términos comparativos, esta nueva arquitectura sectorial del bienestar combina aspectos de diversos mundos del bienestar y de organización de sistemas de salud. El impulso reformista, moderado por el característico *path-dependence* sectorial, termina por modelar un Estado de nuevo tipo, que ofrece interesantes prospectos de organización para otras áreas de provisión de servicios de bienestar.

Palabras clave: Sistema Nacional Integrado de Salud, reforma, Uruguay

Abstract: This article discusses the creation of the National Integrated Health System (SNIS) during the administrations of the Frente Amplio. Its focus is the new institutions that created the health sector reform, including the institutional mechanisms that structure the new sectoral governance. Public-private provision, the extension of public funding, the creation of devices to guarantee the access to services, were jointly established by the reform. Comparatively speaking, this new architecture combines aspects of different worlds of welfare and health systems organization. The reform, which was moderated by a path dependent process, ends up modeling a new kind of State that offers interesting prospects for other areas of welfare service organization.

Key words: National Integrated Health System, reform, Uruguay

1. Introducción

Los Estados asumen un rol fundamental en la promoción del desarrollo de sociedades y personas. Ese papel implica la coordinación y regulación política de procesos económicos y sociales que se hacen visibles en la propia estructuración institucional

* Este artículo se basa en algunas secciones de mi tesis doctoral defendida en 2014. Una versión previa de este trabajo fue presentada en las XIII Jornadas de Investigación Científica de la FCS, Montevideo, 2014.

** Doctor en Ciencia Política, Universidad de la República (UdelaR). Profesor Asistente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. E-mail: marcelo.setaro@cienciasociales.edu.uy

de diversas áreas productivas y redistributivas. La organización de los servicios de salud es una de esas estructuras mayores, con un grado de complejidad político institucional superior dentro de los Estados de bienestar contemporáneos. En tal sentido, el sector salud es una de las piezas del Estado Social uruguayo que ha experimentado los cambios más relevantes de esta última década, en un proceso de reforma orientado por un discurso de expansión de derechos sociales y de refuerzo del rol del Estado.

Este trabajo procura mostrar la nueva estructura político institucional del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), creado durante las administraciones del Frente Amplio (2005-2015). Para ello describiremos las principales instituciones que crea la reforma de salud, que tiene como objetivo fortalecer el rol rector del Estado en la definición de derechos ciudadanos universales y en los procesos de coordinación productiva dentro de este complejo sector del Estado de Bienestar –sector que ha sido caracterizado, en el marco de un *Estado Social centenario*, como un *universalismo estratificado* (Filgueira 2011)–.

Mostraremos cómo la reforma de salud que implementó el Frente Amplio creó un *sistema de salud integrado*, a partir de un sistema fuertemente fragmentado y segmentado, con gran estratificación de beneficios. La reforma de salud apunta a reforzar el rol del Estado, mediante la combinación de elementos de diferentes *mundos del bienestar*, conformando una estructura de gobernanza que mixtura elementos de conducción jerárquica y de autorregulación. Estos novedosos dispositivos de gobierno buscan asegurar el acceso universal a servicios de salud de calidad homogénea, en clave de ciudadanía universal.

Desde nuestra perspectiva, la reforma de salud es un interesante ejemplo analítico, que puede ayudarnos en la comprensión de otros procesos de reforma de servicios de bienestar en el Estado uruguayo, como son los casos del sistema educativo o del proyectado *sistema de cuidados*. En verdad, toda reforma mayor en la provisión de un servicio de bienestar debería considerar cómo se determinan los mecanismos de financiamiento, se establecen planes de beneficios y derechos de acceso, además de la coordinación de los procesos de producción de estos servicios. Por ello, la lectura del caso uruguayo desde la literatura comparada sobre bienestar y regímenes productivos, puede ayudarnos a iluminar estos procesos de expansión de derechos ciudadanos.

Este artículo se organiza en cinco partes, incluyendo esta breve introducción. La sección siguiente presenta un breve panorama sobre la literatura del Estado de Bienestar, Sistemas de Salud y Regímenes Productivos. Tratamos de marcar las afinidades que estas diferentes categorías guardan entre sí, señalando la brecha teórica existente entre la literatura amplia sobre Estados de bienestar, y los enfoques sobre financiamiento y producción de servicios de salud. La tercera parte describe los rasgos principales del sector salud uruguayo, el *path-dependence* institucional que marca la alta resistencia al cambio de este sector, destacando los problemas de funcionamiento acumulados que establecieron una fuerte presión reformista. Luego, describimos los nuevos dispositivos institucionales que surgen con la reforma de salud en Uruguay, delineando la nueva estructura de gobernanza sectorial. Finalmente, realizamos un balance respecto al tipo de Estado que emerge con la reforma de salud, en una combinación de elementos de diversos *mundos del bienestar* y regímenes productivos, que configuran una estructura de conducción sectorial altamente novedosa.

2. Mundos del bienestar y estructura productiva de los sistema de salud

En el plano de la política bienestar nos hemos acostumbrado a pensar en términos de grandes *trinidades*. Como alguna vez señaló el Profesor Richard Titmuss, la estructuración de la política social puede dar lugar a Estados de Bienestar de tipo Residual, Industrial Meritocrático e Institucional Redistributivo. Lo original de su enfoque radica en reconocer principios morales, valores implícitos en cada uno de estos tres modelos de políticas sociales. Cada uno de ellos supone una valoración específica del estatus ciudadano y sus derechos asociados, además de una cierta ética del trabajo y un posicionamiento específico de la institución familiar dentro de la sociedad moderna. Evidentemente, la estratificación social de las sociedades contemporáneas no podría ser entendida, sin considerar este rol redistributivo del Estado (Titmuss 1974).

Coincide con esta visión Esping-Andersen (2000), el cual reconoce *tres diferentes mundos* o regímenes de bienestar capitalista, con niveles de gasto y de protección social diversos. Marca las diferencias en sus lógicas institucionales, y en la distribución de las funciones de producción de bienestar entre el mercado, las familias y el Estado. De esta distinción surgen tres tipos de Estado: Liberales, Conservadores y Socialdemócratas. Estos modelos se caracterizan por distribuir de diferentes maneras las cargas entre mercado, familia y Estado, con efectos diversos en términos de *desmercantilización* y *desfamiliarización* en la producción de bienestar¹.

En los Estados de bienestar Liberales, los ciudadanos se constituyen primordialmente como actores individuales en el mercado. Existe una gran resistencia a suplantar las relaciones de mercado por derechos sociales. Los ciudadanos son alentados a buscar sus soluciones en el mercado, por ejemplo a través de la concesión de subsidios para acceder a beneficios sociales. Los esquemas básicos de protección social establecen mecanismos de control de necesidad económica de los beneficiarios (*means-tested*), para habilitar el acceso. Los beneficios otorgados por la seguridad social son generalmente modestos.

El segundo tipo de régimen tiene diversas etiquetas, dependiendo del énfasis que se quiera marcar: *Conservador* o *Corporativista*. Es conservador en el sentido clásico europeo cuando tiene su origen en los desarrollos impulsados por las elites dinásticas continentales, mostrando una marcada preocupación por la conservación de los rasgos orgánico-jerárquicos heredados del pasado, antes que por el logro de la eficiencia mercantil; los derechos sociales son extendidos, y el espacio para la provisión mercantil es limitado. Es corporativo cuando en su origen los beneficios estaban estratificados en función de grupos ocupacionales y de estatus, y la redistribución es marginal. Son herederos de la tradición cristiana, con doctrinas que rechazan la primacía del mercado, enfatizan la subsidiariedad del Estado y la centralidad de la familia como eje de la producción del bienestar. El gasto social es más alto que en los

¹ Diversos autores cuestionan la pertinencia de aplicar este enfoque a las economías de menor desarrollo relativo, aunque en la práctica este enfoque sigue funcionando como el modelo básico. Por ejemplo, Gough et al. (2008) adaptan este esquema, para considerar contextos de debilidad estatal e insuficiente desarrollo del mercado de trabajo.

estados liberales, pero su énfasis está en transferencias de ingresos hacia el varón jefe de familia (*bread-winner*), no facilitando la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

Finalmente, los Estados *Socialdemócratas* representan un modelo de organización caracterizado por la presencia de derechos sociales extendidos y un rol marginal para la provisión privada, vía mercado, de servicios de bienestar. Los derechos son universalistas, haciendo énfasis en la ciudadanía igualitaria y rompiendo con los enfoques corporativistas de diferencia de estatus. Por tanto, a diferencia del modelo Conservador, hay un énfasis importante en la redistribución, brindando a todos los ciudadanos altos niveles de seguridad económica. Las transferencias y los servicios estatales facilitan la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. Son Estados con altos niveles de gasto social, al igual que los Conservadores, pero su orientación es totalmente diferente.

Los Estados de bienestar también regulan las formas de distribución primaria del ingreso y la seguridad del trabajador en el empleo. Los estados Nórdicos y Continentales han creado estructuras de negociación que limitan la dispersión salarial, además de regulaciones que limitan los derechos de los empleadores para contratar o despedir empleados a voluntad. Como podemos ver, los arreglos y mediaciones de corte *neocorporativos* son muy relevantes, tanto en los mundos conservadores como socialdemócratas².

Esta mirada es demasiado amplia como para comprender la lógica de funcionamiento del sector productor de servicios de salud. En términos del análisis de sistemas de salud, debemos a Terris (1980) una de las modelizaciones más importantes, que distingue entre: Asistencia Social, Seguro Social de Salud (*Social Health Insurance*, SHI) y Servicio Nacional de Salud. Su visión sobre estos modelos de salud tiene una fuerte impronta evolutiva, en donde los modelos de Asistencia Social, característicos de los países del tercer mundo, pueden y deben evolucionar hacia formas “socialistas” como los Servicios Nacionales de Salud (*National Health Service*, NHS).

Estos modelos de tipo SHI y NHS guardan importantes similitudes estructurales con las visiones generales sobre el Estado de Bienestar de Titmuss y Esping-Andersen. Sin embargo, es importante reconocer que la visión de Esping-Andersen tiene un sesgo hacia el funcionamiento de las políticas de mercado de trabajo y la transferencia de rentas (pensiones, subsidios), que se proyecta sobre toda la estructura del bienestar. Esto contrasta con la estructura del sector salud, un área especializada de producción de servicios, en la que es determinante el papel de los *profesionales del welfare* (e.g.: médicos y enfermeras), en cuanto a su grado de autonomía profesional y su fortaleza como actor colectivo³.

Docteur y Oxley (2003) definen al NHS por sus elementos de financiamiento público y proveedores que son parte del Estado. Estos sistemas fusionan las funciones de aseguramiento y provisión, siendo operados como cualquier repartición

2 En Rhodes (2001: 165-94) hay una interesante discusión sobre esta relación, y sus consecuencias en períodos de ajuste de los Estados de bienestar.

3 En Quadagno (2010: 126-27) se llama la atención sobre este punto no resuelto en la literatura sobre regímenes de bienestar.

gubernamental y su personal son empleados públicos. La cobertura universal es relativamente sencilla de lograr en este sistema, porque controlan el aporte presupuestal y porque también tienen una fortaleza relativa para contener los costos globales. Sin embargo, también tienen incentivos débiles para incrementar su producto, mejorar la eficiencia o mantener la calidad.

Por otro parte, en el modelo SHI, existen diferentes fondos de salud, organizados de acuerdo a categorías socio-ocupacionales, que contratan con proveedores privados de servicios. Estos esquemas hacen uso intensivo de contratos con hospitales privados y clínicas, mayormente sin fines de lucro. La atención ambulatoria es brindada por una red de proveedores independientes, también bajo vínculo contractual. Los sistemas de pago se establecen sobre la base de los servicios provistos, con pagos ex post. Eso hoy está cambiando, con nuevas formas de contratación que premian los resultados. Estos sistemas de pago por actividad son muy sensibles a la demanda de usuarios, con tendencia a la expansión de costos, lo cual ha derivado en una creciente regulación y control por parte de las autoridades públicas⁴.

Estos diferentes modelos de bienestar en salud, además de garantizar derechos, también implican diferentes estrategias de organización de la producción de servicios. De acuerdo a Hall y Soskice (2001) y Soskice (2003), los regímenes de producción nacionales pueden ser clasificados de acuerdo a sus mecanismos de coordinación de los procesos productivos. Según esta literatura, los regímenes productivos se diferencian en función de cuatro dimensiones claves⁵. La primera hace a los sistemas de financiamiento productivo, que permiten solventar la innovación tecnológica necesaria para procesos productivos dinámicos. En segundo término, los sistemas de relaciones industriales, el relacionamiento entre sindicatos y organizaciones patronales, y su capacidad para fomentar un accionar cooperativo. En tercer lugar, “...sistemas de educación y entrenamiento que fomenta la formación para el trabajo de manera temprana, y la generación de habilidades específicas. Por último, los sistemas de relacionamiento entre empresas favorecen la cooperación para la generación de determinación de estándares de producción y la transferencia tecnológica entre industrias” (Soskice 2003: 106-109).

4 En un estudio reciente, Böhm et al. (2013) clasifican a treinta sistemas de salud de los países de la OCDE en cinco diferentes tipos, tomando como punto de partida una tipología similar a esta.

5 También Amable (2003: 115-169) aplica un esquema similar para caracterizar a los diferentes regímenes de producción de los países desarrollados. Aquí es importante tener en cuenta que estos autores tratan de clasificar regímenes productivos globales, pero en este trabajo tomamos las categorías teóricas para aplicarlas a un sector económico como es el de la salud.

Tabla 1. Dimensiones institucionales del bienestar en salud

Dimensiones	Corporativo-SHI	Socialdemócrata-NHS
i. Derecho a la Salud/ Cobertura/ Acceso	Base ocupacional/ Jefe familia genera derechos/ Estratificación beneficios	Base ciudadana/ Derechos universales
ii. Financiamiento acceso	Cotización obrero-patronal/ Primas/ Copagos	Impuestos generales/ Cotizaciones (marginal)
iii. Provisión de servicios	Organizaciones no lucrativas/ Profesionales autorregulados/ Plan Prestaciones Definido	Estatal/ Funcionarios públicos/ Plan es "universal" (no definido)
iv. Conducción/ Regulación/ Asignación de recursos	Multifondos/ Contratos/ Rectoría a distancia	Fondo único/ Asignación centralizada
v. Relaciones Laborales	Negociación colectiva/ autorregulación profesional	Relación jerárquica/ Funcionario estatales
vi. Sistema de Educación y formación permanente	Acuerdos interempresarios y sindicales	Programas estatales
vii. Relaciones entre proveedores	Acuerdos entre asociaciones empresariales	Coordinación burocrática jerárquica
viii. Renovación tecnológica	Recursos propios/ banca privada	Presupuesto público
ix. Tipo de producto, servicio	Diferenciado según beneficiario/ respuesta flexible/ estandarización por pares	Homogénea/ respuesta estandarizada normativamente
x. Gobernanza, coordinación	Autorregulación, emulación, cooperación	Jerarquía

Fuente: Elaboración en base a Setaro (2013).

La tabla anterior nos muestra una síntesis de diez dimensiones, que nos permiten diferenciar el funcionamiento típico ideal, en un sentido weberiano, de los modelos de SHI y NHS. Los dos tienen vocación universalista, aunque se asientan sobre formas muy diferentes de financiar y organizar la provisión de servicios y su grado de flexibilidad para brindar respuestas diferenciadas a las necesidades de las poblaciones es diferente. La función de gobernanza, de conducción general del sistema, expresa una tensión entre la conducción jerárquica de unidades burocráticas, y el liderazgo sobre unidades productivas autónomas autorreguladas.

Nuestro enfoque consiste en que la gobernanza del sector salud es un proceso de altísima complejidad. Como bien señalan Jakubowski y Saltman (2013: 1-2):

“... [it] involves a complicated mix of activities that run concurrently and at multiple different levels of the funding and service delivery system. These activities [...] involve a variety of institutions [...], these activities typically have political, financial, clinical, institutional, professional, legal and economic dimensions, often at the same time. Traditionally, governance has been an intra-health system activity but in the last several decades a variety of outside actors –most notably patients and citizens – have also been drawn in. In essence then, health sector governance is a complex area of responsibility that requires a complex analytic perspective”.

3. Path sectorial y declive del sistema de salud de Uruguay

De acuerdo a la caracterización de CEPAL (2006: 83-84), los sistemas de salud de Latinoamérica “...*presentan una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, el aseguramiento, la regulación y la prestación de servicios. Estas funciones suelen articularse a través de un sistema público de salud, un sistema de seguridad social y el sector privado. La forma en que se coordinan y articulan estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento del sector de la salud*”. Esto define un esquema de alta segmentación social, donde el sector público atiende a población sin capacidad contributiva, la seguridad social cubre a los trabajadores formales y el sector privado cubre a la población de mayores ingresos. Combinado con una alta fragmentación de la provisión de servicios, según complejidad asistencial, que conspira contra la equidad social, la racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia de las intervenciones sanitarias poblacionales⁶.

En términos histórico comparativos, el sistema de salud de Uruguay tiene fortalezas institucionales destacables⁷. En primer lugar, la existencia de una amplia red de hospitales y centros de salud públicos, que toma forma en los albores del siglo XX, a partir de la estatización de los servicios administrados por la iglesia católica y las organizaciones de caridad y filantrópica. Durante las primeras décadas del siglo, el Batllismo imprimió un fuerte desarrollo a estos servicios, a partir de la ley de creación de la Asistencia Pública en 1910. Desde el año 1987 se da un proceso de diferenciación y fortalecimiento institucional con la creación de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Por otra parte, la existencia de un importante entramado social, mutual y cooperativo, asociado a la provisión de servicios de salud, con altos estándares de calidad. Las Mutuales, que tienen sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, y las Cooperativas médicas que se desarrollan en la segunda mitad del siglo XX, han sido uno de los más importantes actores del sector de la economía solidaria, de base no lucrativa. Este sector de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) ha posibilitado el avance y desarrollo de la práctica médica en nuestro país.

Desde el año 1975 existe un fondo financiador del seguro de salud de los trabajadores privados, ubicado en el Banco de Previsión Social (BPS), que brinda servicios a través de contratos con mutuales y cooperativas. En 1980 se crea el Fondo Nacional de Recursos (FNR), como organismo financiador autónomo, que da forma a un sistema de cobertura universal para las prestaciones médicas de alta complejidad. Estos dos organismos tienen un gran potencial ordenador en el funcionamiento del sistema.

Coinciden con esta visión Mesa-Lago (2008) y Mesa-Lago y Bertranou (1998), quienes señalan que Uruguay cuenta con uno de los más antiguos y amplios

6 El excelente *survey* de Mesa Lago (2008) muestra en detalle la alta segmentación de la mayoría de los sistemas de salud del área latinoamericana. También coincide con esta caracterización Bursztyn et al. (2010).

7 Como se indica en Setaro (2013), la reforma de la salud se asienta en la fortaleza de estas estructuras institucionales. Las innovaciones del SNIS, que son importantes y variadas, vienen de la mano del impulso generado por la peculiar coalición político-social reformista.

esquemas de protección social de la región, aunque con importante heterogeneidad en los beneficios que brinda. Para Filgueira (2011), Uruguay debería ser catalogado como un caso de “universalismo estratificado”, en función de la diversidad de formas de acceso a prestaciones sociales de amplitud y calidad variables. Si atendemos a la estructura de la cobertura en el sector salud, tal cual se expresa en la tabla siguiente, podemos ver como el sistema de salud brinda una amplia protección poblacional, pero con beneficios altamente diferenciados según segmentos poblacionales específicos.

Tabla 2. Población cubierta por el sistema de salud, según financiador (2000)

Prestador	Cobertura	Cobertura en porcentajes
ASSE	1.200.000	36,4%
BPS	700.000	21,2%
IAMC	1.000.000	30,3%
Sanidades Policial y Militar	170.000	5,2%
Cajas y Seguros no convencionales	80.000	2,4%
Seguros Lucrativos	50.000	1,5%
Sin cobertura	100.000	3,0%
TOTAL	3.300.000	100,0%

Fuente: Estimación propia, elaborado en base a datos de INE, BPS y SINADI-MSP.

En nuestra estimación de la cobertura poblacional, podemos ver que el proveedor público ASSE tiene una presencia fundamental en el sistema, con más de un tercio de la población. El BPS (21,2%) brinda cobertura de salud a través de contratos con las IAMC (más de 40 organizaciones), que brindan servicios de prepago a sus asociados individuales y/o colectivos, además de al BPS (reúnen más del 50% de la cobertura). Las IAMC también contratan servicios a los seguros lucrativos y corporaciones públicas y privadas que carecen de servicios propios, como las Cajas de Auxilio y Seguros no Convencionales⁸. Todo resulta en un esquema altamente ineficiente en términos económicos y asistenciales, generando un sistema de múltiples coberturas, fragmentación y superposición de servicios, sobreinversión tecnológica y nula coordinación asistencial.

Sobre las últimas décadas del siglo XX, este esquema experimenta un proceso de expansión no controlada del gasto en salud. De acuerdo a diversos estudios, entre los años 1987-1998 el gasto en salud por persona se multiplica por 4,3, pasando de 161 a 697 pesos constantes. En términos de participación del gasto en salud sobre el PBI, en el mismo período se pasa de 6,5% a 10,2% del producto bruto interno. Hay, por lo tanto, una importante expansión del gasto nacional en salud, que no se expresa necesariamente en una mejora de los estándares asistenciales (Grau y Lazarov 2000: 10-15).

⁸ Son seguros de empresas o ramas de actividad, creados por convenio colectivo que administran sus recursos de manera autónoma, contratando su cobertura con proveedores de servicios de salud privados. En el momento de inicio de la reforma de salud, estas organizaciones superaban medio centenar.

Existe una infinidad de estudios que coinciden en las causas de esta crisis⁹. Entre ellas, se destaca, en primer lugar, el predominio de un modelo de atención centrado en un enfoque curativo y asistencialista que impacta en la eficacia del sistema. Esto se explica por factores como la sobre especialización del personal médico y una estructura salarial que dirige sus estímulos al trabajo en áreas cerradas y especializadas. A esto se agrega la inadecuada relación entre médicos y enfermeros, y la baja presencia de otros técnicos relacionados con las actividades de promoción y prevención en salud.

En segundo término, la distribución inequitativa de los recursos disponibles y la estructuración del sistema de financiamiento. El gasto realizado en usuarios del sector público representa en 2005 algo así como la tercera parte de su equivalente en el sector privado. Además, se aprecia un crecimiento del gasto en salud, y una incidencia creciente sobre el PBI nacional. Este aumento del gasto no se expresa en mejora de los indicadores de calidad asistencial.

En tercer lugar, la peculiar organización del trabajo en el sector salud, en particular el multiempleo médico, que conspira contra la calidad de la atención en salud. Esto se vincula a la propia estructura de los laudos salariales, que generan cargos de baja dedicación horaria. También a una estrategia de diversificación de riesgo, frente a los bajos salarios y a la inestabilidad laboral que viven los trabajadores del sector. Esto impacta en una baja dedicación horaria, debilidad del vínculo con los usuarios, falta de continuidad en la atención, dificultad para el trabajo en equipos multidisciplinarios, dificultad para el desarrollo de sistemas de calidad en servicio, entre otros.

El cuarto aspecto es la crisis financiera histórica del sistema mutual, determinado por el incremento de medicamentos y tecnologías, la inclusión de nuevas prestaciones, cambios en los sistemas de remuneración y disminución de afiliaciones¹⁰. También se desarrollan estrategias para controlar el gasto asistencial, como la generalización de los copagos, la demora sistemática para acceder a la atención, los conflictos y las rebajas salariales, etc. A esto se suma la baja profesionalización de los cuadros directivos y gerenciales, y la ausencia de procedimientos regulares de control de gestión y auditoría, que ha desembocado en crisis y cierre de instituciones, con pérdida de puestos de trabajo.

En quinto lugar, existen dificultades para acceder y utilizar la cobertura formal, lo cual ocasiona una atención episódica y despersonalizada. Esto se imbrica con los fenómenos reseñados anteriormente, y tiene un efecto sumamente pernicioso sobre la atención en salud. Se plantea la dificultad de realizar en forma oportuna consulta a médicos y técnicos, controles, estudios diagnósticos y tratamientos, así como participar en programas preventivos. La atención de urgencia centralizada y la domiciliaria se ven sobredimensionadas, por su facilidad de acceso y respuesta, lo cual opera en desmedro del desarrollo de una atención integral, continuada y descentralizada.

Por último, como corolario de todo esto, el limitado desarrollo de la función rectora del Ministerio de Salud Pública, expresado en su débil estructura técnico-burocrática y política, que le impide hacer frente a los desafíos acumulados en el

⁹ Sobre este punto, en Setaro (2013: 211-25) hay un completo compendio de los diversos estudios que describen las causas de la crisis del sistema de salud.

¹⁰ La reducción de afiliaciones fue selectiva, concentrada en la población más joven, y produjo un envejecimiento de la población de las IAMC, que se traduce en una mayor presión relativa sobre los servicios de salud y el costo de la atención.

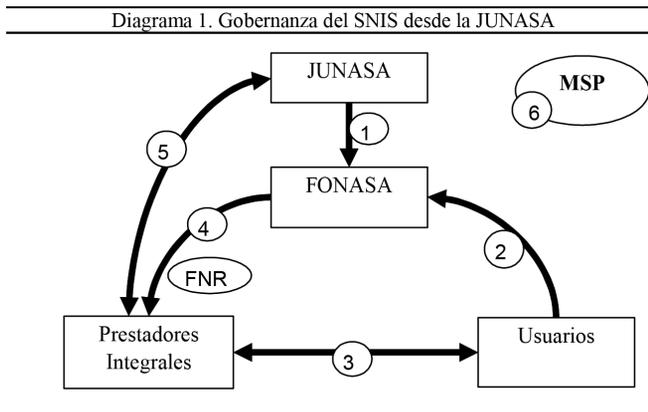
sistema. Desde la salida de la dictadura, la salud ha estado en la agenda de todos los gobiernos, pero ha sido una reforma esquiva para las elites políticas gobernantes. Establecer un esquema de derechos universales en el estratificado sistema de salud uruguayo es un desafío mayor, que el SNIS apunta a resolver con un fuerte papel del Estado en el financiamiento y en la conducción de las políticas de salud.

4. Nueva gobernanza en el Sistema Nacional Integrado de Salud

La reforma de salud se propone pasar desde un esquema de bienestar en salud de alta cobertura pero con gran fragmentación de sus proveedores y *estratificación en sus beneficios*, hacia un esquema de bienestar *integrado*. El nuevo esquema garantiza el derecho a la salud, a través de la creación de un plan de beneficios único para todos los residentes del país. Desde nuestra perspectiva, resulta de particular interés la transformación de los mecanismos institucionales que afirman el rol de conducción estatal, que son los que deberían propiciar este pasaje desde un esquema estratificado hacia uno integrado, de cobertura universal y con beneficios homogéneos¹¹.

4.1. La nueva arquitectura institucional del SNIS

La reforma de salud instala un Estado orientador del desarrollo del sector salud, que administra estratégicamente los incentivos económicos para la conducción del sistema, y que está orientado por la universalización del derecho a la salud. El diagrama siguiente trata de mostrar la estructura y los pilares fundamentales de este nuevo Estado Social para el sector salud¹².



Fuente: elaboración propia en base a Setaro(2013)

11 Además de la Ley 18.211, importan otras leyes como la Ley 18.131 que crea el FONASA, la Ley 18.161 que crea ASSE como servicio descentralizado y la Ley 18.731 que define el proceso de incorporación progresiva al Seguro Nacional de Salud de diversos colectivos de cotizantes y beneficiarios (ver Setaro 2013).

12 Un primer esbozo de este esquema había sido planteado en Setaro (2010), el cual ahora se complejiza con la creación de nuevos institutos.

En lo que respecta a su arquitectura institucional, el nuevo sistema se sustenta en varios pilares. En primer lugar, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) reúne los aportes económicos del Estado, empresas y familias. Los usuarios del fondo aportan según su capacidad contributiva y su estructura familiar (2). Los porcentajes van desde 3% hasta 8% de sus ingresos, y los patronos aportan un 5% por sus trabajadores. El fondo paga (4) directamente a las instituciones de salud una cuota de salud ajustada por riesgo, por cada uno de sus beneficiarios, de manera independiente de lo que éstos aporten al fondo. Finalmente, los usuarios eligen libremente el prestador de salud preferido para recibir atención (3).

En términos de financiamiento, el esquema establece un tope para las aportaciones que realizan los trabajadores de mayores ingresos. El mecanismo de determinación de ese tope consiste en establecer el precio de una cuota ficta de salud, al cual se le agrega un 25% de aporte adicional del trabajador, que se asume como su contribución a la solidaridad del sistema. Dentro del aporte del trabajador también se contabiliza a las personas dependientes de su seguro.

En este marco, el FONASA oficia como cajero, pagando a los prestadores integrales cuotas de salud ajustadas por riesgo, además del componente por meta asistencial (4). El Fondo recibe las órdenes de pago (1) de la Junta Nacional de Salud (JUNASA), que es quien asiste al Poder Ejecutivo para definir la estructura de las cuotas y metas en el SNIS. La JUNASA acuerda con los prestadores integrales un contrato de gestión, en el cual se establecen las obligaciones que serán monitoreadas por la Junta (5).

La JUNASA, organismo desconcentrado del MSP, es responsable de extender las órdenes de pago al FONASA. Está integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), BPS, usuarios, trabajadores y prestadores del sistema de salud. El MSP preside la JUNASA, que oficia como un ámbito de gobernanza del SNIS, un espacio para la concertación social y para las mediaciones corporativas. La Junta refuerza el papel rector del MSP, ya que en ese ámbito se negocian las orientaciones asistenciales y financieras para el desarrollo del SNIS.

Este relacionamiento por contratos apunta a explicitar obligaciones, transparentar incentivos económicos y penalizaciones, alentando el mejor desempeño de los prestadores, sin ser un mero dispositivo de control y castigo. Se pretende con esto orientar la modificación de las prácticas asistenciales de las instituciones, generando estímulos para el logro de acciones que vayan en el sentido del nuevo modelo de atención sanitaria que se plantea el SNIS. Dentro de este esquema se “inserta” el viejo Fondo Nacional de Recursos (FNR), que es el organismo responsable de administrar el porcentaje de la capita correspondiente al financiamiento de las prestaciones de alta complejidad. El FNR es responsable de administrar los servicios y prestaciones de alta complejidad a los cuales tiene derecho de acceso todos habitantes del país.

En este esquema el seguro de salud apunta a combinar justicia contributiva, eficacia sanitaria y eficiencia económica. Los individuos aportan según su capacidad contributiva (ver Tabla 3) y reciben atención según sus necesidades de salud (de acuerdo a lo estipulado en el Plan Integral de Atención en Salud -PIAS-). Además, el fondo redistribuye los recursos financieros, desde los grupos de población con utilización baja de servicios de salud (menor riesgo), hacia otros grupos que deben hacer

un uso más intensivo de los servicios (mayor riesgo). Los incentivos económicos, mediante las cuotas de salud y el pago de las metas asistenciales, buscan alentar la calidad y la eficiencia asistencial, mitigando las prácticas empresariales de selección de usuarios menos costosos (varones jóvenes y sanos).

La jerarquía democrática está presente dentro de un esquema con fuertes mediaciones *neocorporativas*. El Ministerio de Salud (6) tiene el rol de supervisión general de todo este esquema de ejercer el comando democrático sobre el desarrollo del SNIS. Determina el PIAS que los prestadores deben brindar a los usuarios, negocia con el MEF los ajustes de las cuotas de salud y los niveles de aportes del Gobierno Central al Seguro Nacional de Salud (SNS), aprueba los contratos y las metas que la JUNASA acuerda con los prestadores, entre otros.

Tabla 3. Tasas de aportación y derechos en el Seguro Nacional de Salud (SNS)

Cotizan al SNS	Tasas	Derechos que generan
Trabajadores con ingresos inferiores a 2,5 BPC*	3%	Atención en salud para el trabajador, hijos y cónyuges, en el prestador público o privado que seleccionen. Las prestaciones son explícitas en el PIAS. El SNS genera derechos de por vida para el trabajador que se jubila. Los jubilados y pensionistas se incorporan progresivamente. Hay un tope a las aportaciones al SNS.
Trabajadores con ingresos superiores a 2,5 BPC	3% + 1,5%	
Trabajadores con hijos a cargo que tienen ingresos superiores a 2,5 BPC	3% + 3%	
Trabajadores con cónyuge o concubino a cargo	3% + 3% + 2%	

Fuente: Elaboración propia en base leyes 18.211 y 18.731

* Base de Prestaciones y Contribuciones.

La ley obliga al MSP a determinar el PIAS, en el cual se definen las prestaciones y programas de salud prioritarios, además de la estructura de las cuotas de salud y las metas asistenciales. Se espera que estas tres herramientas impacten sobre la organización de los prestadores y sus estrategias asistenciales. La JUNASA, organismo desconcentrado del MSP, es el responsable de supervisar el funcionamiento de estos dispositivos. El PIAS garantiza el acceso a los programas prioritarios y a las prestaciones de salud fundamentales; es un plan explícito que contribuye a instalar una lógica de derechos, de consecuencias relevantes para la conducta de los prestadores de salud. El ciudadano puede recurrir ante la autoridad sanitaria si un efector de salud no cumple con las prestaciones obligatorias definidas por el PIAS¹³.

El PIAS funciona como el elemento de cohesión del sistema integrado, ya que la ley lo define como el plan de beneficios para toda la ciudadanía, incluyendo me-

13 La ley 18.211 establece que el MSP y la JUNASA deben elaborar y publicar el Decreto que establece el PIAS. Además, los obliga a publicar los resultados asistenciales de las instituciones públicas y privadas, y el grado de cumplimiento de las Metas Asistenciales.

dicamentos del Formulario Terapéutico Médico (FTM) y prestaciones de alta complejidad del FNR (Molins et al. 2014). La transferencia económica que realiza la JUNASA está determinada por los servicios del PIAS y sus costos. Por tanto, es muy relevante la adecuada administración de las prestaciones, que luego se refleja en el precio de la cuota de salud, impactando directamente en la estabilidad financiera del FONASA. La tabla siguiente identifica cinco componentes del PIAS, los cuales responden a diferentes circuitos regulatorios en los cuales están presentes diversos actores e intereses sectoriales¹⁴.

Tabla 4. Contenidos principales del Plan Integral de Atención en Salud

Componente PIAS	Contenido
1. Programas Nacionales de Salud	Modalidad provisión de servicios, según perfil sanitario de la población de referencia
2. Catálogo de prestaciones de baja y mediana complejidad	Listado de prestaciones médicas obligatorias
3. Formulario Terapéutico de Medicamentos	Listado de medicamentos obligatorios
4. Prestaciones de alta complejidad y alto costo	Listado de técnicas diagnósticas y de tratamiento de alta complejidad
5. Medicamentos de alto costo y alto impacto económico	Listado de prestaciones de medicamentos de alto costo y bajo uso

Fuente: Elaboración propia, en base a Molins et al. (2014).

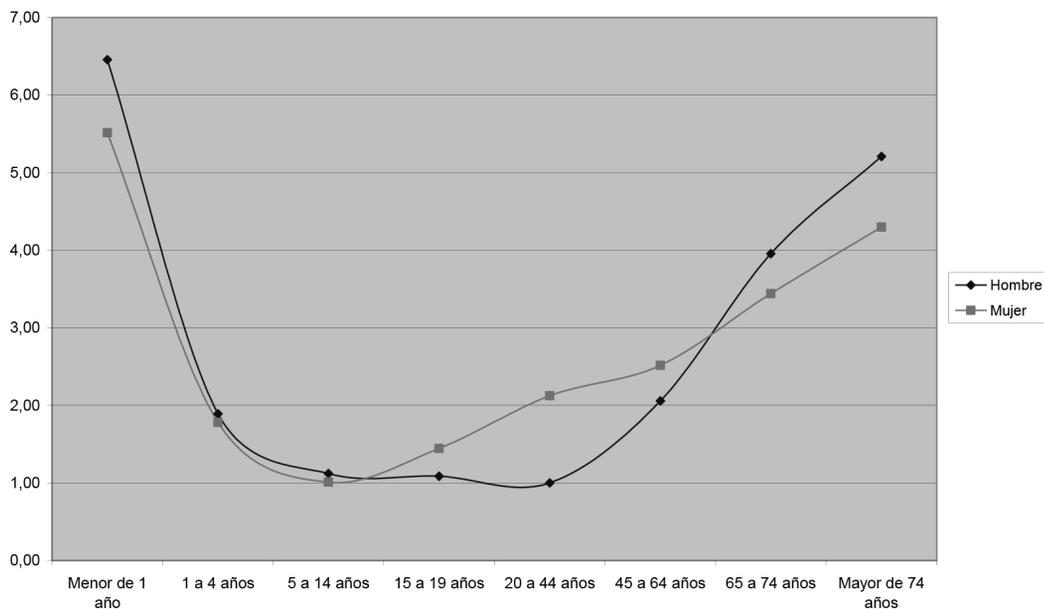
4.2. Mecanismos de asignación de recursos

Como ya mencionamos, la estructura de la cuota de salud tiene el objetivo de transparentar los costos esperados de atención para diferentes grupos de población, según edad y sexo¹⁵. Como nos muestra el gráfico siguiente, los grupos de mayor costo se concentran en los tramos de niños menores de 1 año y en los individuos mayores de 65 años. En 2013, de acuerdo al Decreto 428/012, un prestador de salud recibe por recién nacido entre 450-525 dólares mensuales, según su sexo, lo cual es entre tres y seis veces el valor de lo que recibiría por un adulto varón (entre 20 y 64 años). Esta estructura de pagos tiene como finalidad que los prestadores de salud no incurran en práctica de “selección de riesgos”.

¹⁴ En principio, este proceso es dirigido y controlado integralmente por el MSP, sin embargo, cada uno de los componentes reseñados implican diversas arenas de grupos de interés, con alta capacidad de presión sobre el proceso político.

¹⁵ El sexo y la edad son los principios básicos de diferenciación. La ley habilita a que el MSP pueda incorporar otros elementos asociados al riesgo asistencial, como ser las condiciones socioeconómicas o medioambientales en que viven los individuos.

Gráfico 1. Estructura relativa de las capitas del FONASA



Fuente: Decreto 428/012

El esquema de cuota ajustada por riesgo establece incentivos fuertes a los prestadores para tener una política muy activa de promoción y prevención en salud en estos grupos de población. El nuevo esquema de cuota de salud supone un aliciente específico al desarrollo de la Atención Primaria en Salud, ya que el sistema de capitación permite identificar con claridad el beneficiario, los recursos asignados para su asistencia y los beneficios que debe recibir (de acuerdo con el PIAS). Además, el esquema contribuye a evitar el desfinanciamiento de los prestadores, al retribuir de manera diferencial, según los costos esperados de la atención de poblaciones con necesidades diferentes¹⁶.

Por último, el componente meta asistencial está dirigido a establecer incentivos para el mejor desempeño asistencial de los prestadores que contratan con la JUNASA. Es decir, si la estructura de la cuota de salud no fuera un incentivo suficiente, la meta refuerza su efecto, asociando un pago diferencial por desempeño asistencial. En la primera etapa de la reforma, el MSP estableció sus prioridades en la salud Materno Infantil, el Adulto Mayor, así como en la capacitación del personal de salud y la definición de Médicos de Referencia. Todas estas acciones, además de la prioridad sanitaria, están fundamentadas en razón de su efecto esperado sobre la estructura y funcionamiento de los servicios.

¹⁶ En Setaro y Koolhaas (2009) hay una buena descripción del sesgo generacional, por sexo y territorio que establece el sistema de capitas. Los primeros dos casos resultan evidentes a partir de la lectura del Gráfico 1. En el tercer caso, el sesgo territorial viene dado porque el FONASA paga una única cuota en todo el país, y la estructura de costos en el Interior es inferior a la de Montevideo.

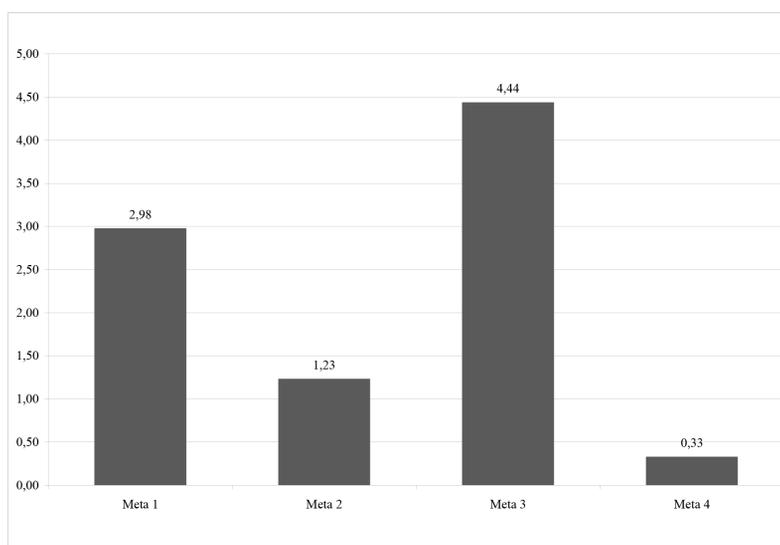
Tabla 5. Metas en el Seguro Nacional de Salud (2008-2012)

Metas	Indicadores
Meta 1. Salud Materno Infantil	Captación Recién Nacido; Visita Domiciliaria; Controles obligatorios niños; Ecografía; Control Embarazo y Captación precoz; Pesquisa Violencia doméstica; etc.
Meta 2. Médico de Referencia	Población 15-19 y 45-64 años referenciada a Médico General de primer nivel de atención
Meta 3. Adulto Mayor	Usuarios mayores de 65 años captados en SNIS, con Carné del Adulto Mayor y controles de salud
Meta 4. Cargos Médicos Alta dedicación	Cargos médicos creados: General, Familiar, Pediatría, Ginecología, Intensiva, Neonatología, Internista.

Fuente: MSP (2009: 62-70); JUNASA (2013 y 2014)

La tabla anterior nos muestra en detalle la estructura de las metas y sus indicadores de seguimiento. En 2008 se comenzó a aplicar la Meta 1, y luego la Meta 2 que fue reformulándose progresivamente. Las otras metas se comenzaron a aplicar a partir de julio de 2009. La JUNASA le paga a los prestadores integrales, según las actividades y resultados alcanzados. En caso de no cumplir la meta, la Junta está habilitada a suspender, de forma total o parcial, el pago de este incentivo económico. El peso económico de la meta es significativo en las finanzas de los prestadores, ya que representa algo así como el 10% del valor de la cuota salud promedio que paga la JUNASA. El gráfico siguiente muestra la estructura relativa, con el peso que tienen las cuatro metas en el esquema.

Gráfico 2. Valor de las metas asistenciales (dólares corrientes de 2013)



Fuente: Rendición Cuentas JUNASA 2013

El diseño del mecanismo de metas determina un estímulo a nivel de los gestores institucionales, quienes son responsables de “movilizar” la institución en búsqueda del resultado buscado. Constituye un instrumento de pago por resultado dirigido al *cambio en la estructura y funcionamiento de las organizaciones proveedoras de servicios de salud*. Este mecanismo exige de parte de los proveedores una postura activa, de salir a buscar a los usuarios y atenderlos en el primer nivel de atención. *La autorregulación de los proveedores de servicios se cruza con las orientaciones jerárquicas del Estado, que son respaldadas por los incentivos económicos del FONASA* (Setaro 2010; Aguerregoyen 2013; Rébora 2014).

El esquema de gobernanza económica se completa con la Ley 18.922, que define el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura y grandes tecnologías en el SNIS, de acuerdo a lineamientos sanitarios del MSP. Los proyectos son presentados por las instituciones ante la JUNASA, para ser evaluados por el MSP y el MEF en cuanto a su factibilidad asistencial, económico-financiera, orientación hacia el cambio de modelo de atención y la complementación asistencial. El Poder Ejecutivo crea un fondo destinado a financiar los proyectos, el cual debe ser complementado con recursos de las IAMC (en un 30% adicional), y es percibido como un adicional sobre cada cuota que la institución percibe del FONASA (3,2% adicional).

Este fondo se agrega al creado por Ley 18.439, el *Fondo de Garantía para la Reestructuración de pasivos de las IAMC*, que establece mecanismos para superar la crisis económico-financiera y el endeudamiento de las IAMC. Permite a las organizaciones endeudadas cumplir con sus compromisos financieros y asistenciales, mejorando el *apalancamiento* financiero, reduciendo el riesgo de caer en insolvencia y sufrir el cierre por bancarrota. Estos dos fondos, creados por las leyes 18.439 y 18.922, son soluciones a serios puntos de veto al proceso de reforma de salud, que en su resolución contribuyen a configurar un mapa de creciente intervención pública sobre el sector (Setaro 2013).

4.3. La JUNASA como eje de la rectoría sectorial

La JUNASA reúne a los organismos del Estado más relevantes para la política de salud, complementando la visión sanitaria, con una perspectiva de protección social (BPS) y de administración de los recursos públicos (MEF). Es un espacio de concertación social y política, con fuertes mediaciones de cuño *neocorporativas*, para definir las orientaciones del cambio de modelo de atención y de gestión del SNIS. Como ya fuera dicho, la Junta establece un esquema de *gobierno por contratos* con los proveedores públicos y privados del SNIS¹⁷. Los contratos establecen una serie de obligaciones para los prestadores de salud y beneficios para los usuarios del SNS, con mecanismos sancionatorios administrativos y económicos, ante incumplimientos de prestadores¹⁸.

17 En Becoña et al. (2009) hay una buena descripción del valor estratégico de este organismo dentro de la reforma de salud.

18 Reglamentado por el Decreto 464/008, las sanciones van desde una simple observación, retención de montos de las Cuotas Salud, hasta la expulsión del prestador y ruptura de su vínculo con el FONASA.

El contrato obliga a brindar el PIAS (Decreto 464/008) e incluye el pago de las cuotas salud y las metas asistenciales. El Contrato tiene una duración de tres años prorrogables, prevé rescisión por las partes, aunque esto implica pérdida y redistribución de sus usuarios hacia otros prestadores que contraten con JUNASA. El último contrato de gestión aprobado por la JUNASA (Decreto 81/012), incorpora un nuevo enfoque a la relación con los prestadores, incorporando aspectos relacionados con la gestión institucional de los prestadores. Por ejemplo, referidos a la calidad de la atención y seguridad del paciente, instalando comités de: Seguridad del Paciente y Prevención del Error en Medicina; Infecciones hospitalarias; Gestión de Residuos Hospitalarios y Estrategia de Cirugía Segura. Además, el último contrato de gestión refuerza las mediaciones neocorporativas dentro el sector, al constituir grupos de trabajo para el seguimiento de los ajustes de Cuotas Salud, analizar la evolución de la incorporación de jubilados y su impacto en la situación financiera y para la revisión y actualización de las Metas Asistenciales¹⁹.

También se establece un proceso para modificar el PIAS, mediante consulta con las instituciones de salud (ASSE y IAMC), sobre la base de propuesta de la JUNASA, fundamentada por los equipos técnicos del MSP y MEF. También se acuerda un procedimiento para la modificación del FTM, delimitando responsabilidades en la Comisión Asesora del FTM. En el caso de medicamentos de alto costo, se estará a lo que define el Decreto 4/010, que le asigna la mayor carga de responsabilidad al FNR.

Podemos ver que los contratos se introducen de lleno en la microgestión de los prestadores. Hay una actitud mucho más intervencionista del Estado sobre la gestión de los prestadores del SNIS. Pero, en contrapartida, también hay un involucramiento mayor de los prestadores de salud en los procesos críticos de gobernanza del sistema, que comienzan a participar en los grupos técnicos relacionados con la determinación de las cuotas de salud, PIAS y el FTM. Jerarquía y participación social se mixturán, en un proceso de conducción que podríamos caracterizar de *coproducción regulatoria*, con fuertes *mediaciones neocorporativas*.

4.4. El control del circuito de producción de servicios de salud

La Ley 18.211 le asigna al MSP nuevas competencias para guiar el desarrollo del SNIS. Determinar las estrategias adecuadas para la concreción del SNIS en cuanto sistema de derechos universales y de naturaleza mixta, es una competencia política y técnica que resulta indelegable. Dentro de esa faceta, el control del desarrollo general y el cumplimiento de los lineamientos políticos generales, es una tarea central para la rectoría (Setaro 2005).

Ejercer el control del cumplimiento de metas y objetivos resulta una función crítica, si se pretende que el nuevo sistema logre un cambio verdadero. Es por eso que el Ministerio crea una División de Fiscalización Sanitaria (Decreto 433/008). Esta repartición tiene como competencias la inspección de todo establecimiento que fabrique, almacene, distribuya o entregue bienes de consumo que incidan en la

¹⁹ Los grupos de trabajo están integrados por: MSP, ASSE, MEF, IAMC, Federación Médica del Interior (FEMI), Sindicato Médico del Uruguay (SMU), entre otros.

salud humana. También se encarga de la inspección de los prestadores de servicios dirigidos a la atención en salud en su funcionamiento y sus posibles riesgos de todo tipo. A dichas competencias se le suma un constante seguimiento de todos los establecimientos y prestadores, así como el contralor del cumplimiento de las metas asistenciales del SNIS (Rébora 2014: 35-39).

De acuerdo a Rébora (2014) el proceso de creación de esta división fue realizado bajo el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional de Servicio Civil. Los lineamientos de la reestructura fueron los establecidos por la Presidencia de la República en el documento “Transformación Democrática del Estado”, que guiaron el proceso en 2005-2010. El proceso de reforma se inspiró fuertemente en la experiencia de la Dirección General Impositiva (DGI), que acompañó al proceso de implantación del Impuesto a la Renta en 2007²⁰.

Los fiscalizadores ingresan a la administración mediante concurso. Tienen un régimen de alta dedicación horaria, capacitación permanente, e incompatibilidades de trabajo u asesoramiento con el sector privado. Los fiscales perciben su remuneración asociada a un Compromiso de Gestión, al cual se asocia un salario base y una remuneración variable que se vincula con el cumplimiento de metas individuales y colectivas. Toda la información presentada sobre metas asistenciales se registra en las Historias Clínicas, documentos que son auditados por la División de Fiscalización. En caso de encontrarse alguna omisión, falla o error en la información declarada por la meta o inconsistencia con información contenida en historias clínicas, el Ministerio puede aplicar deducciones financieras como forma de sanción.

Pero además de este control jerárquico desde la estructura tecno-burocrática ministerial, la reforma incorpora un nuevo circuito de control social y neocorporativo. Se crean una diversidad de ámbitos para la participación de actores sociales, con poder de incidencia en la formulación de políticas (Dotta 2013). La incorporación de la participación de trabajadores, gestores y usuarios de servicios de salud se produce en el propio directorio de la JUNASA que funciona en el MSP y de manera descentralizada en las departamentales de salud. También tiene lugar en los Consejos Consultivos de las instituciones públicas y privadas, los Comités de Bioética y de Seguridad del Paciente. Todo esto genera una robusta red de puntos de participación social, que fomenta la interacción entre los actores principales del sistema, con impacto directo en la configuración de la política de salud. No solo desde la JUNASA, que es muy importante, sino en una diversidad de espacios, como en el propio Directorio de ASSE, que van generando toda una densa capilaridad social en el proceso de elaboración de políticas.

5. Discusión y conclusiones

Este artículo se propuso analizar el proceso de recomposición de la autoridad dentro del sector salud, observando el nuevo rol que asume el Estado en su gobernanza. Este

²⁰ El proceso preveía un sistema de alta dedicación e incompatibilidades similar al de los Fiscales que se desempeñan en la DGI. Pero el proyecto del MSP debió moderarse un tanto, en función de las limitaciones financieras para establecer un régimen similar en ese ministerio.

es uno de los objetivos perseguidos con la creación del SNIS, que buscó crear un Estado ordenador y orientador de la compleja estructura de producción de servicios público-privados que caracterizan al sector salud de Uruguay. Para ello analizamos cada uno de los diversos institutos creados por la reforma, que terminan por conformar, cual mecanismo de relojería, una nueva gobernanza de los procesos de producción de servicios de salud.

Tratamos de mostrar la transformación sectorial del Estado Social, con un esquema novedoso de gobernanza sobre el sistema de salud. El mensaje de nuestra revisión teórica, su contraste con la experiencia del caso uruguayo, marca que la arquitectura de bienestar, en cuanto a su funcionamiento efectivo, no puede agotarse en aspectos relativos a la cobertura y financiamiento del sistema. Deben revisarse aspectos tales como la definición de los planes de beneficios, la regulación de los proveedores de servicios y los profesionales del bienestar, el diseño de los mecanismos de control sobre el sistema, etc.

En el balance teórico, la reforma se presenta como un producto mixto, en el cual se combinan diferentes institutos. Se perciben avances en términos de vocación desmercantilizadora y universalización de derechos, en un SNIS que combina diversos elementos propios de sistemas NHS y SHI. Por ejemplo, un comando fuerte desde la autoridad sanitaria (NHS), un fondo único administrador que es gestionado por el Estado (NHS), mecanismos de contratación intensivos con proveedores no lucrativos (SHI), mecanismos de responsabilización social (SHI), un plan de beneficios único y explícito (SHI). Como podemos ver, la estrategia de avance de la reforma se apoya en un fuerte proceso de *hibridación institucional*.

Este nuevo formato deja la puerta abierta para la discusión sobre la estructuración de otras áreas de nuestro viejo Estado social. Los mecanismos institucionales que implementa el SNIS, que refuerzan el papel del Estado, implican una recuperación del control democrático sobre los procesos de producción de bienestar, con participación activa de organizaciones privadas. De alguna manera, se trata de responder al reto que implica una ciudadanía diferenciada, que detenta derechos ciudadanos a la atención, pero que tiene necesidades crecientemente diferenciadas.

Sin embargo, las valoraciones sobre el avance en la arquitectura del SNIS no son todas positivas. Según Antía et al. (2013) la reforma de salud ha contribuido a consolidar una estructura dual en el sistema de bienestar, que diferencia un componente de provisión social contributivo dirigido al conjunto de los trabajadores formales y un componente público asistencial que cubre al resto de la población. De acuerdo a estos autores, la reforma del Frente Amplio “...*ha tenido resultados positivos en términos de incorporación de grandes porciones de la población a la cobertura formal [...] Pero al mismo tiempo, lejos de diluir las grandes diferencias heredadas entre los prestadores públicos y privados, las mismas –atenuadas– se han consolidado cada vez más, confirmando la estructura dual de provisión. [...] la arquitectura del sistema no parece ofrecer demasiadas perspectivas de que este esquema pueda ser revertido en el futuro.*” (Antía et al. 2013: 190).

Esa mirada es atendible, aunque debería ser matizada en varios aspectos. Nuestro artículo demuestra que la reforma generó una estructura integrada, con componentes públicos y privados, en la que el plan de beneficios (PIAS) oficia como elemento

unificador. El Estado genera nuevos instrumentos, a través de los cuales puede ejercer la conducción del proceso de construcción y ampliación del SNIS. La reforma de salud no solo supone un proceso de ampliación del gasto público y de la cobertura asistencial, sino también un proceso de racionalización de la estructura asistencial, a través de la construcción de una red integrada de servicios.

Además, la escasa evidencia disponible nos muestra una gradual reconfiguración de la estructura de la producción de servicios de salud. En el período se experimenta una notable expansión en la producción asistencial de los servicios, especialmente en el sector público (BM 2012). Según Llambí et al. (2010) la expansión del gasto en salud ha tenido un importante impacto en términos de equidad, por la mejora en los servicios públicos, si bien Zumar (2013) llama la atención respecto de la importancia de controlar el ritmo de la expansión del gasto y su impacto fiscal. En Aguerregoyen (2013) y Rébora (2014) se muestra el efecto de las metas asistenciales en la estructura de provisión de servicios, especialmente en el área materno infantil, lo cual estaría dando cuenta del efecto estructural de estos mecanismos de conducción.

Entonces, esta nueva institucionalidad estatal está marcando un renovado rol conductor del Estado en el sector salud. Un aparato estatal que trata de conducir la reestructuración productiva y el desarrollo sectorial, apostando a la alta competencia técnica en el aparato burocrático estatal, en combinación con un nuevo tipo de interfase con los actores relevantes de este sector productivo. En este nuevo esquema la JUNASA es responsable de administrar el Seguro y define los dispositivos contractuales mediante los cuales se compromete a los prestadores del SNIS a cumplir con metas asistenciales y otras obligaciones. La Junta vigila el cumplimiento de las obligaciones asistenciales, verifica el cumplimiento, y emite las órdenes de pago con cargo al FONASA. Es un esquema de *gobernanza por contratos*, que apunta a la mejora progresiva de la calidad de la asistencia y al cambio del modelo de atención, mediante la fijación de metas y la administración de premios y castigos.

Desde nuestra perspectiva, este nuevo esquema de incentivos genera un tipo de Estado diferente, que fija metas de desempeño sectoriales, audita y fiscaliza, aprobando o negando el pago de premios económicos a los prestadores, premiando el rendimiento organizacional, en función del cumplimiento de objetivos sanitarios. Es un nuevo formato estatal, que lidera la transformación del modelo de atención en salud a través de la administración de incentivos económicos al desempeño, pero también mediante la participación y el control social sobre el funcionamiento del sistema. Implica una importante reconfiguración de la relación entre lo estatal, social y privado lucrativo, con un Estado que oficia como rector en el proceso de implementación y desarrollo del sistema de salud, promoviendo el desarrollo humano. El MSP gana peso en la conducción del sistema por su incidencia en la administración de los recursos económicos y en procesos críticos del funcionamiento sectorial.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar algunos capítulos pendientes de la reforma. El análisis de las plataformas partidarias de cara a las elecciones nacionales de 2014 demuestra, en los cuatro principales partidos políticos, una coincidencia total en la necesidad de introducir nuevos institutos, que terminen de completar una arquitectura institucional avanzada. Aspectos tales como el control y mejora de los

procesos asistenciales, la seguridad y calidad asistencial, la definición de mecanismos para facilitar la complementación asistencial, el avance en la construcción de la red integrada de servicios público-privados o la formación y retribución de recursos humanos altamente capacitados, entre otros aspectos (Setaro 2014: 254-68).

En definitiva, la agenda de los temas pendientes es demasiado importante como para tratar de imponer miradas complacientes. Un sistema que se ha reestructurado positivamente en el corto plazo de una década, debe plantearse el desafío de conservar y mantener el ritmo reformista, con las correcciones y reorientaciones que sean de orden. Para ello es muy importante fortalecer las capacidades técnicas del Estado, de modo de responder con eficacia a las demandas crecientes. Pero también debe ser capaz de asumir el reto político que supone la ampliación de los espacios de participación social, como mecanismos de transparencia y de control democráticos, que suponen un antídoto fundamental para un sector surcado por tentaciones tecnocráticas y neocorporativas.

Bibliografía

- Aguerregoyen, María Laura (2013). *Más Salud. Los efectos de las Metas Asistenciales y su relación con el cambio de modelo de atención de salud*. Tesis de grado en Ciencia Política. Montevideo: Udelar-FCS-ICP.
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford; New York: Oxford University Press.
- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo y Midaglia, Carmen (2013). “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 22, N°2, pp. 171-194.
- Banco Mundial (2013). “Gasto Público en el sector de la salud”. *Informe de Análisis del gasto público en el Uruguay*. Montevideo, pp. 50-65 (Mimeo).
- Becoña, Cristina; Jorcín, Giselle; Setaro, Marcelo (2009). “La Junta Nacional de Salud. Una pieza clave en la construcción de la capacidad de rectoría sectorial”, en *Transformar el futuro. Metas cumplidas y desafíos renovados en el Sistema Nacional Integrado de Salud*, Montevideo: Ministerio de Salud Pública, pp. 100-117.
- Böhm, Katharina; Schmid, Achim; Götze, Ralf; Landwehr, Claudia y Rothgang, Heinz (2013). “Five types of OECD healthcare systems: Empirical results of a deductive classification”. *Health Policy*, No 113, pp. 258-269.
- Bursztyn, Ivani; Kushnir, Rosana; Giovanella, Lígia; Stolkiner, Alícia; Sterman-Heimann, Luiza; Riveros, María I.; Sollazzo, Ana (2010). “Notas para el estudio de la Atención Primaria en contextos de sistemas de salud segmentados”. *Revista de Salud Pública*. Vol. 12, N°1, pp. 77-88.
- CEPAL (2006). *La Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Docteur, Elizabeth y Oxley, Howard (2003). “Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience”, *OECD Health Working Papers*, No. 9, OECD Publishing.

- Dotta, Miriam. (2013). *Participación de los usuarios de la salud a nivel de Mesogestión en la Junta Nacional de Salud*. Tesis de Maestría en Política y Gestión en Salud. Instituto Universitario CLAEH, Montevideo.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. España: Editorial Ariel.
- Filgueira, Fernando (2011). “Pasado, presente y futuro del Estado Social latinoamericano: coyunturas críticas, decisiones críticas”, en *Protección social en salud en América Latina y el Caribe*. Canadá: IDRC.
- Gough, Ian; Wood, Geof; Barrientos, Armando; Bevan, Philipa; Davis, Peer; Room, Graham (2008). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grau, Carlos y Lasarov, Luis (2000). “El sistema de salud en el Uruguay: una visión integrada”, *Documento de Trabajo*, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo.
- Hall, Peter A. y Soskice, David (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Jakubowski, Elke y Saltman, Richard B. (2013). *The Changing National Role in Health System Governance. A case-based study of 11 European countries and Australia*, Denmark: WHO.
- JUNASA (2014). *Rendición de Cuentas Ejercicio 2013*. Ministerio de Salud Pública. Uruguay.
- JUNASA (2013). *Rendición de Cuentas 2012*. Ministerio de Salud Pública. Uruguay
- Llambí, Cecilia; Oddone, Gabriel, Perera, Marcelo; Velázquez, Cecilia (2010). “Estudio sobre el impacto distributivo del gasto público social en Uruguay”, *Notas Técnicas # IDB-TN-189*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008). *Reassembling Social Security. A Survey of pensions and healthcare reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social Latinoamericana*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Molins, Silivia; Alonso, Lucía y Fernández, Jorge (2014). “Uruguay: The Comprehensive Health Care Plan (PIAS)” en Giedion, Bitrán y Tristao (eds.). *Health Benefit Plans in Latin America. A regional comparison*, Washington DC: Inter-American Development Bank, pp. 110-138.
- MSP (2009). *Transformar el futuro. Metas cumplidas y desafíos renovados en el Sistema Nacional Integrado de Salud*. MSP. Uruguay.
- Quadagno, Jill (2010). “Institutions, Interest Groups, and Ideology: An Agenda for the Sociology of Health Care Reform”. *Journal of Health & Social Behavior*, Vol. 51, Num 2, pp. 125-36.
- Rébori, Marianela (2014). *Nuevos paradigmas de construcción institucional del Estado. Análisis de la política pública metas asistenciales en el marco del Sistema Nacional de Salud*. Tesis de grado en Ciencia Política. Montevideo: UdelaR-FCS-ICP.
- Rhodes, Martin (2001). “The political economy of Social Pacts: Competitive

- Corporatism and European Welfare Reform”, en Pierson, P. (Ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 165-194.
- Setaro, Marcelo (2014). “La mirada programática de los partidos sobre la política de salud: ¿nuevos caminos para el desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Salud?”, en Caetano, G. (Coord.), *Final abierto: hacia las elecciones de 2014*, Montevideo: Estuario Editora, pp. 254-68.
- _____ (2013). *La Economía Política de la Reforma del Sector Salud en el Uruguay (2005-2012)*. Tesis de Doctorado Ciencia Política. Uruguay: UdelaR-FCS-ICP.
- _____ (2010). “La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance”, en Narbondo, P., y Mancebo, M.E., (coord.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP.
- Setaro, Marcelo y Koolhaas, Martín (2009). *Políticas de salud para la infancia y la adolescencia. Cuadernos de la Estrategia Nacional para Infancia y Adolescencia*. Montevideo: UNICEF-MIDES.
- Soskice, David (2003). “Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s”, en Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., Stephens, J.D. (eds.). *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Terris, Milton (1980). “Tres sistemas mundiales de atención médica”. *Cuadernos Médico Sociales*, Nº 14, pp. 1-7.
- Titmuss, Richard M. (1974). “What is Social Policy?”, en Leibfried, S., Mau, S. (eds.). *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. Volume I, Cheltenham: Edward Elgar.
- Zumar, Leticia (2013). *Reforma del sistema de salud de Uruguay. Efectos fiscales de largo plazo*. Tesis de Maestría en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Montevideo: UdelaR.

Comentarios y reseñas críticas

The Success of the Left in Latin America**ROSARIO QUEIROLO**

University of Notre Dame Press, 2013, 223 páginas.

Por Rafael Piñeiro Rodríguez*

El libro *The Success of the Left in Latin America* se incorpora a un debate académico muy proficuo en los últimos años en la región sobre la elección de gobiernos de izquierda en América Latina a comienzos del siglo XXI. En esta línea de acumulación se pueden distinguir dos ejes analíticos diferenciados: (a) el de quienes se preguntan si existe un giro a la izquierda y qué características tiene, y (b) el de aquellos que indagan sobre cómo son y cómo gobiernan esos partidos de izquierda. En el primer eje, se ubica *The Success of The Left in Latin America*, junto a otros aportes como los de Benton (2005), Morales (2008), Arnold y Samuels (2011) y Murillo et al. (2011), que se centran en analizar los cambios y continuidades en las preferencias de los electorados y los sistemas de partidos. En el segundo eje están los trabajos que buscan entender las transformaciones organizativas y políticas de los partidos de izquierda, y desde enfoques de economía política, explican las características de sus políticas y sus vínculos con los ciudadanos. Aquí se puede ubicar el libro de Hunter (2010), los libros editados por Weyland et al. (2010) y por Cameron y Hershberg (2010), buena parte de los trabajos en los libros editados por Castañeda y Morales (2008) y por Levitsky y Roberts (2011), y los libros de Flores-Macías (2012), Madrid (2012) y Ellner y Robinson (2014), entre otros.

Los intentos de explicación de los procesos políticos en América Latina en la primera década del siglo XXI, y su referencia a las transformaciones producidas respecto a los noventa del siglo XX, tienden a estar teñidos de un componente importante de subjetividad y a ser influidos también por el mismo ambiente que entona esos cambios políticos. El libro de Queirolo escapa a esta influencia y esto le permite transformarse en una contribución académica que logra discriminar las causas de la emergencia de gobiernos de izquierda y que tiene la capacidad de insertar estos procesos en discusiones teóricas de más largo plazo respecto a los procesos políticos en la región y sobre el comportamiento electoral de los latinoamericanos.

Como todo buen libro de ciencia política, *The Success of the Left in Latin America* nos cuenta cómo funciona la política en el continente. Su lectura nos acerca a entender cuestiones clave de la política en la región como la representación, los problemas en el funcionamiento de los procesos de rendición de cuentas en los regímenes democráticos y el comportamiento electoral. En consecuencia, este libro estimula a pensar en los procesos políticos del continente y, más en general, a repensar la forma de entender algunos fenómenos de la política en América Latina.

* Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: rafael.pineiro@ucu.edu.uy

Todos solemos pensar que estamos viviendo procesos que nunca antes habían ocurrido. En este sentido, se ha extendido la idea de que América Latina elige por primera vez gobiernos de izquierda. Sin embargo, el libro de Queirolo nos muestra con claridad que la política en el continente suele tener una lógica pendular entre izquierda y derecha que se puede rastrear desde la segunda posguerra. En consecuencia, este libro nos señala que no es acertado ver como una novedad los giros a la izquierda de los gobiernos de América Latina.

Está extendida también la idea de que la política en América Latina (salvo excepciones) es caótica, imprevisible y no guarda ningún patrón. *The Success of the Left* nos muestra, como dije en el párrafo anterior, que hay ciclos asociados a los perfiles ideológicos de los gobiernos. Asimismo, nos indica que los electorados de América Latina se comportan como suelen hacerlo los de los países desarrollados. Responden de manera similar al desempleo, al crecimiento económico y son más sensibles a las evaluaciones sociotrópicas que a las egotrópicas sobre la economía. Por otro lado, el libro demuestra que la identificación partidaria y la autoidentificación ideológica son factores relevantes para explicar el voto, incluso en sistemas con bajos niveles de institucionalización del sistema de partidos y en aquellos que son tenidos como no programáticos. Por último, el libro da cuenta de que a pesar de muchos prejuicios, vivimos en un continente donde la política tiene sentido y los ciudadanos evalúan los efectos de las políticas y deciden su voto en consecuencia.

El libro a la vez refrenda una característica distintiva de América Latina respecto al funcionamiento de la política en los países desarrollados, que ya Stokes (1999 y 2001) había señalado: el *accountability* democrático es fundamentalmente retrospectivo y está asociado a un mandato de resultados y no de política. Aunque en este punto, el libro de Queirolo también nos muestra que los *policy switches* de partidos de centro izquierda (cuando estos procesaron las reformas pro-mercado en América Latina) fueron sancionados por sus votantes más allá del resultado que esas políticas hayan tenido.

The Success of the Left invita también a pensar de manera sistemática respecto a la sostenibilidad de los ciclos políticos. Abre toda una línea de análisis respecto a qué explica la supervivencia de los partidos de izquierda en el gobierno en función de los factores que le dieron origen al ciclo. En este sentido, nos habla respecto a las expectativas con que los ciudadanos eligieron a estos partidos y nos informa sobre cómo funcionan algunas variables sobre el comportamiento electoral para explicar la suerte de estos partidos para buscar su reelección.

El libro de Queirolo nos ayuda también a pensar mejor en algunas preguntas respecto a los posibles resultados del giro a la izquierda en América Latina. Uno es el que ya trabajaron Luna y Zechmeister (2005) sobre cuánto estos gobiernos ayudarán o no a estructurar programáticamente a los sistemas de partidos en la región, en particular en aquellos países donde estos sistemas son más débiles. Asimismo, el libro de Queirolo da cuenta de que clase social y autoidentificación ideológica han estado disociadas en América Latina. La autora sustenta la idea, desarrollada por Mainwaring y Torcal (2006), respecto a que el clivaje izquierda-derecha es utilizado estratégicamente por los partidos. En consecuencia, es pertinente preguntarse también

cuánto los partidos de izquierda en el poder van a incidir sobre la autoidentificación ideológica de los ciudadanos y la forma de pensar de estos sobre las políticas. En otras palabras, cuánto, luego de la politización del conflicto de clase, la política latinoamericana tendrá en el futuro mayores componentes de clase que en el pasado.

Por último, cuando los procesos implican cambios en una misma dirección en un período de tiempo limitado (como es el caso del giro a la izquierda en América Latina), suele pensarse que por detrás funcionan causas de carácter internacional. Procesos como la difusión o el contagio, y sus mecanismos asociados, se vinculan con fenómenos como el de los giros u olas. Aunque el libro de Queirolo identifica componentes externos en el desempeño económico de los países como desencadenantes del giro, no logra avanzar, como la mayoría de quienes han trabajado sobre el giro a la izquierda en América Latina, sobre la existencia de efectos de demostración, difusión o contagio que puedan explicar un cambio en diferentes países en un período acotado de tiempo.

En síntesis, el libro *The Success of the Left* nos enseña sobre América Latina y en particular sobre cómo funciona la política en el continente. Representa un aporte al conocimiento sobre el ascenso de gobiernos de izquierda en América Latina en la primera década del siglo XXI. Pero por sobre todo, abre un sinnúmero de interrogantes y líneas de trabajo académico para la disciplina respecto a temas centrales de la democracia como la representación, la competencia política democrática y el comportamiento electoral.

Bibliografía

- Arnold, Jason Ross y David J. Samuels (2011). "Evidence from Public Opinion" En Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts (eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 31-51.
- Benton, Allyson (2005). "Dissatisfied Democrats or Retrospective Voters? Economic Hardship, Political Institutions, and voting Behavior in Latin America." *Comparative Political Studies*, 38 (4): pp. 417-42.
- Cameron, Maxwell A.; y Eric Hershberg (editores) (2010). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Castañeda, Jorge G.; y Marco A. Morales (editores) (2008). *Leftovers. Tales of the Latin American Left*. New York, NY: Routledge.
- Ellner, Steve; y Robinson, William I. (editores) (2014). *Latin America's Radical Left: Challenges and Complexities of Political Power in the Twenty-first Century*. Lanham: MD: Rowman & Littlefield.
- Flores-Macías, Gustavo (2012). *After Neoliberalism?: The Left and Economic Reforms in Latin America*. New York NY: Oxford University Press.
- Hunter, Wendy (2010). *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven; y Kenneth M. Roberts (editores) (2011). *The Resurgence of the Latin*

- American Left*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Luna, Juan P.; y Elizabeth J. Zechmeister (2005). "Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries." *Comparative Political Studies*, 38 (4): pp. 388-416.
- Madrid, Raúl (2012). *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scot; y Mariano Torcal (2006). "Party System Institutionalization and Party System Theory: After the Third Wave of Democratization." En Richard S. Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Political Parties*. Londres: Sage Publications, pp. 204-227.
- Morales, Marco (2008). "Have Latinamericans Turn Left" En Jorge G. Castañeda y Marco A. Morales (eds.) *Leftovers. Tales of the Latin American Left*. New York NY: Routledge.
- Murillo, María Victoria; Virginia Oliveros; y Milan Vaishnav (2011). "Economic Constraints and Presidential Agency." En Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts (eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 52-70
- Stokes, Susan (1999). *What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?* En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 98-130.
- Stokes, Susan (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt; Raul L. Madrid; y Wendy Hunter (editores) (2010). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. New York NY: Cambridge University Press.

Parlamento y Carreras Legislativas en Uruguay

DANIEL CHASQUETTI

Universidad de la República, 2014, 333 páginas.

Por Ernesto Calvo*

Como demuestra el libro de Daniel Chasquetti, la literatura legislativa comparada está cambiando rápidamente en América Latina. Durante muchos años, los estudios legislativos de nuestra región se desarrollaron como productos híbridos, navegando en el espacio que se abría entre los datos recopilados por el empiricismo norteamericano y los conceptos elaborados por la filosofía política europea. Del primero se importaban datos empíricos y clasificaciones analíticas, a las cuales se martillaba hasta el cansancio para darles un cierto parecido de familia con los parlamentos locales. Del segundo se importaban las “grandes ideas” y el espíritu crítico, las cuales eran utilizadas para adornar el trabajo y cuestionar la falta de ajuste del empiricismo norteamericano a nuestros parlamentos. Por tanto, mientras la mano derecha copiaba resultados que fueron elaborados para otro tipo de institución, la mano izquierda sacudía el dedo en forma acusatoria. Ausente en ese proceso de pseudo-investigación estaban los datos, la descripción de mecanismos institucionales y la elaboración de análisis propios que desde América Latina pudiesen contribuir a la disciplina en su conjunto.

Con el libro de Daniel Chasquetti los estudios legislativos en América Latina por fin alcanzan su madurez, exportando teorías, mecanismos y datos empíricos al resto del mundo. El trabajo de Daniel Chasquetti es impecable conceptualmente, metodológicamente y empíricamente, innovando en el estudio de las relaciones entre el sistema electoral, el sistema de partidos y la estructura institucional del Congreso. El trabajo de Daniel Chasquetti no es *Schlesinger en Montevideo*, no es derivativo de Mayhew (1974), Rhode (1979), ni Cox y McCubbins (1993). Por el contrario, es un trabajo sobre política uruguaya que toma los recursos intelectuales y metodológicos de la disciplina para construir una teoría de las carreras legislativas en Uruguay. Esa teoría es local, tan local como lo es el estudio del Congreso en Estados Unidos o el estudio del Parlamento inglés. Sus resultados son generales, de interés académico para la comunidad de comparativistas a nivel internacional.

El libro de Daniel Chasquetti está organizado para explicar tres procesos interrelacionados: la ambición de los legisladores, la selección de legisladores y la organización de la actividad legislativa. En el primer caso, la ambición política, la pregunta que guía el trabajo de Daniel Chasquetti es: ¿cuál es el tipo de carrera que *quieren* tener los políticos uruguayos? En el segundo caso, la selección de los legisladores, la pregunta es: ¿qué tipo de carrera *pueden* tener los políticos uruguayos? Finalmente,

* Profesor asociado, Universidad de Maryland, Estados Unidos. Correo electrónico: ecalvo@umd.edu

la tercera pregunta es: ¿qué tipo de carrera legislativa *tienen* los políticos uruguayos? Estas tres preguntas son distintas porque, como bien describe Chasquetti, cada una de ellas corresponde a comportamientos políticos y a mecanismos institucionales distintos. La primera pregunta describe las expectativas de los legisladores; la segunda pregunta describe el sistema de oportunidades que tiene los legisladores para avanzar en su carrera; en tanto que la última describe la trayectoria de las carreras legislativas que resultan de los incentivos y constricciones que enfrentan los legisladores.

El elemento distintivo del sistema político uruguayo, que caracteriza su particular forma de “conexión electoral,” es la cohabitación entre fracciones y partidos políticos. Chasquetti hilvana un cuidadoso trabajo de investigación para mostrar como el triple voto simultáneo –y sus posteriores reformas– generaron un sistema de *ambición política, selección de candidaturas* y de *organización institucional legislativa* que es distinto a los observados en Estados Unidos, Europa, así como a los de otros países de América Latina. Distinto de los tradicionales sistemas candidato-céntricos (Estados Unidos) o partido-céntrico (Reino Unido), las fracciones políticas en Uruguay limitan el grado de autonomía del que disponen los legisladores al decidir sus carreras políticas pero no transfieren ese poder de decisión a los líderes del partido. A diferencia de sistemas de lista cerrada –como el argentino– en el cual el partido puede decidir el futuro político de sus líderes; y a diferencia de la lista abierta –como el brasileño– en el cual los legisladores deciden su propio futuro; la competencia interna mediante fracciones le quita autonomía a los legisladores y, al mismo tiempo, capacidad de maniobra a los líderes nacionales del partido, fortaleciendo en cambio a los líderes de las fracciones. Esto explica una disociación importante en Uruguay entre la ambición política de los legisladores –un 70% de los cuales están interesados en renovar sus cargos– y las bajas tasas de supervivencia política.

Una segunda particularidad de las carreras electorales en Uruguay es el grado de diferenciación territorial que resulta de variaciones significativas en las magnitudes de distrito en la elección de legisladores nacionales. Los diputados de Montevideo y de los departamentos menos poblados del país, por ejemplo, desarrollan distintas preferencias de “ambición progresiva,” las cuales resultan de diferencias importantes en las oportunidades que los legisladores tienen para continuar sus carreras a nivel local, como senadores, o como funcionarios nacionales. Estas diferencias en las magnitudes de distrito también tienen consecuencias importantes sobre la organización partidaria y la organización del Congreso. En particular, los legisladores que son votados en Montevideo son elegidos de modo relativamente proporcional, por lo cual su futuro político depende en mayor medida de la posición en la que son ubicados en las listas que controlan las autoridades de las fracciones. Por otro lado, las bajas magnitudes de los demás distritos electorales fortalecen la posición de los candidatos políticos vis-a-vis la de los líderes. Este desdoblamiento de los incentivos de ambición política es muy común en varios países de América Latina (Argentina, Bolivia, Colombia, México) y, en cambio, no es observado en países que tienen distritos uninominales (Estados Unidos, Reino Unido, India) ni en países que tienen distritos plurinominales cuyas magnitudes de distrito son consistentemente más altas (Brasil, Israel).

La importancia de las fracciones en las carreras políticas de los legisladores también tiene efectos en la estructuración de las reglas legislativas en el Parlamento uruguayo. Como muestra Chasquetti, las reglas electorales del Parlamento han ido cambiando en el tiempo, con el objetivo de acomodar las necesidades de coordinación estratégica de fracciones partidarias. A los largo del tiempo, y con mayor claridad posteriormente a 1930, los reglamentos que regulan la actividad legislativa han ido modificándose, debilitando el poder político del presidente de la Cámara y fortaleciendo el poder político de los líderes de las fracciones y del partido. Estos cambios al reglamento incluyen mecanismos para centralizar la negociación entre fracciones en la asignación de presidencias de comisión y para reforzar la dependencia que los legisladores tienen en los líderes de las fracciones mediante asignaciones *pro tempore*, que permiten remover con facilidad a los presidentes de comisión si los líderes de las fracciones así lo quisiesen. Estos legisladores, a diferencia de aquellos observados en Estados Unidos, Alemania, o Inglaterra, carecen de un jefe único y, en cambio, coordinan sus estrategias legislativas mediante acuerdos entre fracciones.

El libro de Daniel Chasquetti es conceptualmente y empíricamente original, demostrando que el caso uruguayo no es simplemente un caso intermedio entre el modelo de división de poderes de los Estados Unidos y el modelo del Reino Unido. Como resultado del fortalecimiento de las fracciones, los partidos políticos de Uruguay han también introducido cambios que fortalecen el poder de agenda presidencial. El presidente uruguayo no es limitado por un sistema de división de poderes *al estilo* estadounidense ni tampoco es *primus inter pares* (primero entre iguales) como en los parlamentarismos europeos. A diferencia de ambos, el trabajo de Chasquetti muestra en detalle que el Congreso uruguayo ha configurado mecanismos institucionales para minimizar los costos de coordinación política cuando existen múltiples fracciones legislativas con distinto grado de control sobre las carreras legislativas de sus miembros. Con mucho tino, Daniel Chasquetti distingue a las fracciones políticas uruguayas de las “facciones” en el sentido más tradicional del término. Las fracciones partidarias en Uruguay son estructuras institucionales estables con capacidad de asignar poder y recursos a sus líderes con el objetivo de solucionar problemas de coordinación política. Dado que los partidos se coordinan mediante dichas fracciones, Daniel Chasquetti muestra que estas instituciones son clave para entender la ambición política de los legisladores, para explicar la selección de legisladores, y para dar cuenta de la evolución de sus carreras legislativas.

Con su libro, Daniel Chasquetti explica de modo original y comprensivo el funcionamiento del Parlamento uruguayo. Al hacerlo, da cuenta de la relación entre la organización legislativa y el faccionalismo legislativo, de un modo que no ha sido tratado con anterioridad en la disciplina. Este faccionalismo se encuentra institucionalizado y su existencia representa un desafío a las teorías existentes, las cuales tienden a enfatizar los beneficios de coordinación de mayorías partidarias o las reglas de maximización de legisladores que tienen extenso control de sus carreras políticas. En el caso de Uruguay, la defensa de la etiqueta partidaria, distinta de la fracción, no necesariamente es un bien colectivo. A su vez, tampoco es cierto que los legisladores uruguayos tengan control sobre sus carreras políticas. Queda por explicar, quizá en

un segundo libro, cuales son los clivajes sociales que explican las diferencias entre fracciones de un mismo partido, así como las diferencias sustantivas en el funcionamiento de las fracciones al interior de los tres grandes partidos uruguayos.

Bibliografía

- Cox, Gary W. y McCubbins, Matthew D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. San Diego: University of California Press.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press.
- Rohde, David W. (1979). "Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives", *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1 (Feb.), pp. 1-26

Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies.
JUAN PABLO LUNA

Oxford University Press, 2014, 400 páginas.

Por Fernando Rosenblatt*

La literatura que estudia los partidos políticos es una de las más tradicionales de la Ciencia Política. Año a año se publican nuevos libros y *papers* que siguen profundizando en esta línea, trabajando diversos problemas de investigación.

Segmented Representation, por tanto, se asienta sobre una profusa literatura, donde realizar un aporte teóricamente novedoso resulta extremadamente complejo. Sin embargo, el trabajo contiene contribuciones teóricas y, asimismo, lecciones metodológicas sustantivas. En las líneas que siguen sintetizaré el argumento principal del libro. Luego, me abocaré a resaltar sus principales contribuciones teóricas y metodológicas. Finalmente, detallaré algunas preguntas que el libro deja planteadas para futuras investigaciones.

Segmented Representation parte de una premisa: el vínculo entre partidos y ciudadanía está fuertemente mediado por la condición estructural de desigualdad que caracteriza a los países de América Latina. Este componente ha provocado, según el autor, la consolidación de una representación segmentada. Este rasgo de la representación ha sido permanente en las democracias de la región, aún en las más consolidadas y de mejor calidad, incluyendo sus casos de estudio, Chile y Uruguay. La desigualdad no sólo produce segmentación de la representación, también facilita la reducción del costo de recurrir a una vinculación segmentada. El autor lo presenta de manera contundente en la apertura del primer capítulo:

“In contexts of significant inequality, it is very difficult to successfully mobilize voters using just one type of appeal. While competing in unequal societies, parties’ main challenges consist of combining socioeconomic and territorially segmented linkage strategies, avoiding strategic contradictions between different types of appeals aimed at different social constituencies, and at the same time persisting as meaningful organizations.” (Luna 2014:21).

La segmentación está, en primer lugar, estructurada sobre la base de dos posibles dimensiones de la desigualdad: territorial y socioeconómica. Ahora bien, ¿en qué consiste la segmentación de la representación? Los partidos políticos recurren a diferentes estrategias de vinculación con la ciudadanía; por ejemplo, con unos recurren a estrategias particularistas (clientelismo) y con otros canalizan intereses e ideas (programa). Los partidos que crecen electoralmente movilizan programáticamente a su núcleo duro (*core constituency*) y recurren a distintas formas no programáticas

* Profesor Asistente, Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales (Chile). Correo electrónico: fernando.rosenblatt@udp.cl

para atraer otros grupos. De hecho, el autor señala que los partidos que no segmentan arriesgan la intrascendencia electoral. La vinculación con el electorado, prosigue Luna, puede segmentarse entre distritos electorales (*dual*), o dentro de un mismo distrito (*mixed*).

Sin embargo, un componente esencial del argumento de Luna radica en la capacidad de los partidos de armonizar estrategias electorales segmentadas a través de una organización partidaria. Aquellos partidos que segmentan el electorado pero además armonizan, son los más exitosos: “The pursuit of segmented but collectively harmonized electoral appeals has given each party an electoral edge over rival parties that were unable to segment their appeals to different constituencies and/or unable to harmonize segmented appeals into a coherent overall party strategy.” (Luna 2014, 6). Entonces, es posible concluir que la combinación de segmentación y armonización es suficiente para garantizar crecimiento electoral o al menos altos niveles de relevancia electoral.

Armonizar supone distribuir recursos materiales y simbólicos de manera estratégica para encuadrar a los activistas, lo que presupone una necesaria capacidad organizacional. Por tanto, no todos los partidos están en condiciones de poder hacerlo. Esto es posible cuando el partido cuenta con acceso a recursos materiales (a través del Estado o de las generosas contribuciones financieras de privados) y recursos simbólicos. En definitiva: todos segmentan, no todos pueden armonizar.

Desesperados por presentar inferencias causales novedosas, los trabajos académicos en Ciencia Política han dejado de lado la descripción en profundidad como fuente válida de construcción del conocimiento. Esto ha llevado, por ejemplo, a que se recurran a supuestos no observables que muchas veces, por sostener una relación causal, terminan presentando argumentos irreales. El libro logra superar eso y, precisamente, muestra que el tan mentado *trade off* entre representación programática y estrategias no programáticas, que de múltiples formas describe la literatura (Kitschelt 2000; Kitschelt y Wilkinson 2007), no es una tensión que necesariamente se observa en la realidad (Taylor-Robinson 2010). Por lo tanto, el principal aporte teórico del autor surge tras una cuidadosa construcción de una inferencia descriptiva que, además, se despoja de preferencias normativas.

El trabajo representa también un aporte desde el punto de vista metodológico. Por un lado, y como fuera señalado, rescata el valor de hacer buenas inferencias descriptivas para poder avanzar sobre problemas teóricos. Incluso en áreas tan tradicionales y consolidadas como el estudio de los partidos políticos y la representación democrática, la Ciencia Política necesita mejorar sus inferencias descriptivas para abordar problemas teóricos. En este sentido, la selección de casos le permite al autor desempaquetar los vínculos partidos-ciudadanía e identificar las múltiples formas que coexisten.

Segmented Representation contiene además otros aportes metodológicos. Uno de ellos radica en la combinación de múltiples métodos para abordar la construcción de la inferencia, así como diversas técnicas de análisis y herramientas de recolección de datos que sintetizan un estudio ejemplar en la relación teoría-métodos. Asimismo, en el libro de Luna la *carreta* está detrás de los *bueyes*, como debe ser. Eso se eviden-

cia en el cuidadoso trabajo conceptual que brinda en el capítulo 1. De esta forma, se satisface el reclamo de Sartori (1970), que recientemente volvió a resaltar Goertz (2006): la necesidad de desarrollar trabajos conceptuales que mejoran la calidad de nuestras teorías y nuestra contrastación empírica. En el trabajo de Luna (2014:27) la labor conceptual culmina con la construcción de una tipología con tipos ideales de vínculos partido-ciudadanía.

Otro elemento metodológico radica en la combinación de un análisis a nivel de partido y a nivel de sistema de partidos que redundan en una “*convergent divergence*”; presencia de variables que inciden a nivel del sistema de partidos (estructurales, históricas e institucionales), que no inhabilitan una diferente adaptación de cada partido, en función de los recursos materiales y simbólicos. Para ello, además, recurre a un análisis multi-nivel (distrital y país).

Es evidente que el principal esfuerzo del autor se asienta en refutar uno de los principios más establecidos en la literatura sobre vínculos partidos-ciudadanía: la supuesta imposibilidad de coexistencia de diversas estrategias de vinculación con la ciudadanía (*trade off*). Sin embargo, una parte fundamental del argumento es que los partidos exitosos en el mediano plazo son aquellos que logran armonizar las acciones segmentadas desde la organización partidaria. Concomitantemente, quedan algunas preguntas abiertas en la relación entre la organización partidaria y la segmentación y armonización, es decir: por un lado ¿cómo afecta la segmentación a la organización partidaria? Esto supone dar vuelta la relación causal. Asimismo, ¿cómo se reproduce la capacidad de armonizar estrategias?

Luna señala que un resultado sustantivo de la segmentación es que potencialmente refuerza la desigualdad. Segmentación mixta (dentro de distritos) y mayor armonización explican, por ejemplo, el menor impacto de la segmentación de la representación en Uruguay. Esta es una de las extensiones teóricas más interesantes, sobre las que es necesario continuar profundizando en el futuro. Vinculado a ello, los efectos de esta representación política segmentada sobre la elaboración de políticas públicas, sobre lo que Luna deja planteadas algunas conclusiones, abre otra interesante fuente de investigaciones futuras.

En definitiva, estamos ante un trabajo ejemplar de Ciencia Política, de profundo valor teórico y metodológico. Es un trabajo que reivindica el valor de la inferencia descriptiva, con la cual logra refutar la presunción del *trade off* entre tipos de vínculo partido-electores. A partir de ello construye la noción de representación segmentada y armonización de estrategias como componentes esenciales del éxito de un partido. El trabajo deja planteadas múltiples aristas sobre las que es posible profundizar, lo que a su vez constituye un buen indicador de su valor como trabajo académico.

Bibliografía

- Goertz, Gary (2006). *Social science concepts: a user's guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Katz, Richard S., y William J. Crotty (2006). *Handbook of party politics*. London: Sage.
- Kitschelt, Herbert (2000). "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics.", *Comparative Political Studies* 33 (6-7): pp. 845-879.
- Kitschelt, Herbert, y Steven Wilkinson (editores) (2007). *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.
- Luna, Juan Pablo (2014). *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni (1970). "Concept misinformation in comparative politics.", *American Political Science Review*, 64 (4): pp. 1033-1053.
- Taylor-Robinson, Michelle (2010). *Do the poor count?: democratic institutions and accountability in a context of poverty*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Entre el Desarrollo y el Buen Vivir: Recursos Naturales y Conflictos en los Territorios Indígenas

JOSÉ AYLWIN, SALVADOR MARTÍ I PUIG, CLAIRE WRIGHT y NANCY YÁÑEZ (eds.)

Libros de la Catarata, 2013, 336 páginas.

Por Germán Bidegain*

El trabajo que reseñaré en las próximas líneas es una obra colectiva editada que cuenta con diez colaboradores, cuatro de los cuales cumplen también la función de editores (José Aylwin, Salvador Martí i Puig, Claire Wright y Nancy Yáñez). Mientras que la Introducción y Conclusión del libro son esfuerzos colectivos, los diez capítulos que integran el cuerpo de la obra son trabajos individuales, que abordan casos y temáticas diferenciadas. Por lo tanto, la presente reseña analizará las características principales del libro, presentando sintéticamente los contenidos de cada capítulo sin discutirlos en profundidad.

Comencemos por el tema que motiva la obra. Su título sintetiza de forma muy acertada su preocupación central: analizar los graves conflictos que se han vivido en los territorios indígenas de varios países del continente debido a la incompatibilidad existente entre el modelo de desarrollo promovido por los Estados y las visiones del desarrollo incluidas en las cosmovisiones de los pueblos indígenas (que recientemente han sido sintetizadas bajo el concepto de buen vivir). Por lo tanto, a riesgo de ser demasiado simplificadores, es posible identificar como elementos principales de la obra en consideración dos tipos de actores principales (Estados y pueblos indígenas) que se ven enfrentados en el tipo de uso que debe hacerse de un bien particular (los recursos que se encuentran en los territorios indígenas) debido a dos concepciones distintas sobre los fines de la vida comunitaria (la visión occidental predominante del desarrollo económico *versus* la noción indígena del buen vivir). Este es el eje que articula la obra, que transita entre análisis generales de la situación en el continente (en su primera parte) y estudios de casos particulares con diversos focos de análisis (en sus segunda y tercera partes). Sin lugar a dudas se trata de un tema de enorme trascendencia para nuestro continente, y este trabajo es un gran aporte en este sentido. Conforme avanza el trabajo, surgen diversas temáticas de capital importancia para las democracias del continente. Algunos ejemplos son los siguientes: la importancia del marco legal internacional en la materia, las brechas de implementación entre las normativas aprobadas por los Estados y su aplicación concreta, los derechos de los pueblos indígenas, su trabajo de reivindicación de los mismos y las acciones de empresas transnacionales en los territorios indígenas.

La Introducción (escrita por Martí i Puig, José Aylwin, Claire Wright, Nancy Yáñez y Anna Ayuso) sienta las bases del trabajo, dando cuenta de la emergencia

* Candidato a Doctor, Pontificia Universidad Católica (Chile). Correo electrónico: gbidegai@uc.cl

desde los pueblos originarios de un paradigma alternativo al paradigma occidental de desarrollo económico. Este nuevo paradigma, en el que confluyen distintas visiones de diversos pueblos originarios del continente, ha sido sintetizado bajo el concepto de buen vivir o, en lengua quichua, *sumak kawsay*. La importancia de esta nueva mirada ha sido tal que logró reconocimiento constitucional en las recientes cartas magnas de Ecuador y Bolivia (2008 y 2009). Partiendo de este nuevo paradigma, la problemática teórica propuesta por el libro es que esta forma de entender el desarrollo no es solamente alternativa a la occidental, sino que muchas veces entra en directa contradicción con esta. Esto se hace especialmente flagrante cuando el Estado quiere promover la extracción de recursos presentes en los territorios indígenas. A nivel práctico, el diagnóstico del libro es bastante pesimista respecto a la situación actual. A pesar de que la normativa internacional (y en algunos casos también la nacional) protege el derecho de los pueblos originarios a definir su noción de desarrollo en sus territorios, la realidad constatada por los autores es la existencia de una violación sistemática y recurrente de este derecho por parte de los Estados latinoamericanos. En este sentido, la evidencia presentada en el libro es clara: frente a la disyuntiva de apoyar a los pueblos originarios o promover el desarrollo capitalista en sus territorios ancestrales los Estados han tomado la segunda opción, llegando incluso a criminalizar la protesta indígena por sus derechos.

El cuerpo del libro se estructura en torno a tres bloques. Los dos primeros concentran cuatro capítulos cada uno, mientras que el tercero solamente dos. El primero de ellos, titulado “Recursos naturales, desarrollo y demandas: ¿luchas y frustraciones?”, ofrece un marco general para comprender los recientes procesos de lucha de los pueblos indígenas del continente. El primer capítulo, escrito por Martí i Puig, se aboca a la tarea de explicar el por qué del surgimiento con fuerza desde fines del siglo XX hasta nuestros días de procesos de movilización indígena auto determinadas, su impacto a nivel doméstico (cambios constitucionales, emergencia de un discurso autonómico, surgimiento de partidos indígenas) así como los nuevos desafíos enfrentados en el contexto actual (donde debido al cambio de la Estructura de Oportunidades Políticas respecto de la década de los noventa parece haberse agotado el ciclo de grandes movilizaciones). De acuerdo al autor, algunos de los logros del período de movilizaciones masivas (como el éxito en el mayor reconocimiento de las identidades locales, el surgimiento de comunidades letradas indígenas y la capacidad de generar redes transnacionales) permitirá mantener la movilización pero desde una lógica distinta, tratándose de “(...) un movimiento indígena que, si bien lucha por la defensa de sus recursos y cosmovisiones desde lo local, lo hace insertado en la red cívica transnacional y con presencia global” (p.40).

El segundo capítulo del libro, escrito por José Aylwin, realiza un análisis pormenorizado de los mecanismos internacionales que disponen los pueblos indígenas para reclamar sus derechos en la esfera global. Motivado por la crisis del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de 2011, este capítulo analiza su efectividad, así como la efectividad de otros mecanismos disponibles en el ámbito internacional para que los pueblos indígenas reclamen cuando sus derechos son vulnerados por los Estados nacionales. El capítulo pasa revista a estos mecanismos, dando cuenta de sus

potencialidades y problemas. Para culminar, el autor realiza recomendaciones a los activistas de los pueblos originarios, enfatizando la importancia de los mecanismos internacionales y dando elementos para el uso estratégico y efectivo de los mismos.

El tercer capítulo (de Jorge Rowlands) conecta muy bien con el anterior, ya que se preocupa por dar cuenta de la brecha de implementación existente entre las normas a las que los Estados latinoamericanos suscriben a nivel internacional y su accionar en el nivel doméstico. De este modo, se pone el foco en el modo en que los distintos Estados han incorporado (o no) a sus marcos jurídicos los derechos de participación, consulta y consentimiento previo de los pueblos indígenas. Según la evidencia presentada, a pesar de existir avances innegables respecto al reconocimiento de los territorios indígenas y de consulta a los pueblos originarios, los Estados no han hecho los esfuerzos necesarios para hacer efectivos estos derechos en la arena doméstica. Esta situación ha generado una grave brecha de implementación entre los acuerdos ratificados y su materialización a nivel interno. De acuerdo a Rowlands, y en sintonía con el marco expuesto en la Introducción, subyace a la brecha de implementación una tensión cultural flagrante entre las bases desarrollistas del Estado occidental y las cosmovisiones indígenas en lo que refiere al uso del territorio y de sus recursos. El cuarto y último capítulo de la primera parte del libro, escrito por Sebastián Linares, profundiza en la problemática del derecho de consulta indígena. El Convenio 169 de la OIT deja en claro que para ejercerse el derecho de consulta se debe privilegiar los mecanismos tradicionales de toma de decisiones de los pueblos originarios. No obstante, según Linares en algunas circunstancias se generan conflictos que provocan la necesidad de proponer otros mecanismos de toma de decisiones para resolverlos (por ejemplo cuando existen recursos compartidos entre distintas comunidades que no se ponen de acuerdo). Este capítulo presenta una reflexión teórica sobre los distintos mecanismos que podrían ser utilizados para solucionar estas situaciones. Extendiendo la reflexión que desde la teoría de la democracia se ha hecho respecto a formas inclusivas de toma de decisiones en contextos más amplios, Linares promueve el uso de asambleas de sorteados para hacer efectivo el derecho de consulta de los pueblos originarios en situaciones donde los mecanismos tradicionales de los mismos son insuficientes.

El segundo bloque del libro se adentra en el estudio de distintos casos particulares de conflicto y se titula “Experiencias desde América Latina y Filipinas”, ya que a los tres primeros capítulos sobre América Latina agrega un cuarto capítulo sobre la experiencia filipina como caso de contraste. En el quinto capítulo del libro (primero de este bloque), Nancy Yáñez aborda el caso de la comunidad Diaguíta de los Huascoaltinos en Chile. A través de este estudio de caso la autora denuncia la opción estatal chilena por privilegiar la actividad minera extractiva por sobre la supervivencia de las comunidades originarias. Desde una perspectiva que contempla los derechos humanos, indígenas y ambientales Yáñez argumenta que es imperioso un cambio en el régimen jurídico de aguas para proteger a las comunidades indígenas.

En el sexto capítulo, José Aylwin retoma y profundiza la reflexión general iniciada en la Introducción respecto a la contradicción entre desarrollo y buen vivir para concentrarse luego en el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro

Séure (TIPNIS). El caso de la carretera en el TIPNIS ha sido emblemático por ocurrir en Bolivia, uno de los países que más ha avanzado a nivel jurídico en la protección de los pueblos originarios. Según Aylwin, el choque entre el modelo neodesarrollista y los derechos de los pueblos originarios que se hace patente en este caso se relaciona con un proceso contradictorio de doble globalización que ocurre a escala planetaria: la globalización de los mercados y la globalización de los derechos humanos.

El séptimo capítulo del libro, a cargo de Sara Mabel Villalba Portillo, aborda el caso particular de las pugnas de los pueblos originarios en los casos en que sus territorios se superponen con las Áreas Nacionales Protegidas. De acuerdo a la autora, estas áreas han sido establecidas históricamente por los Estados para proteger la biodiversidad en distintos territorios, pero sin tener en cuenta la opinión de sus habitantes originarios. Este contexto es particularmente interesante, ya que los pueblos originarios confrontan exclusivamente con el Estado, a diferencia de lo que sucede en los territorios donde la pugna es por el uso de los recursos naturales (en estos casos al Estado como contendor se suman las empresas extractivistas). Como señala Villalba Portillo, estos espacios han sido planificados como “espacios sin gente” (p. 203), por lo que los pueblos originarios se han movilizado para no ser considerados intrusos en sus propios territorios ancestrales. De modo de dar cuenta de los conflictos en torno a las Áreas Nacionales Protegidas, este capítulo realiza dos estudios de caso: el de la Confederación Mapuche de Neuquén en el Parque Nacional Lanín de Argentina y el de la Federación Nativa Aché en el Parque Nacional Caazapá del Paraguay. Como se señala en el texto, a través de sus movilizaciones, estas dos organizaciones lograron (con diverso grado de éxito e incertidumbre) obtener acuerdos para la administración de los parques.

El último capítulo del segundo bloque del libro es, como señalan los autores de la Introducción, un “caso de contraste”. En el mismo, Isabel Inguanzo presenta el caso de la República de Filipinas. A pesar de que se reconoce a Filipinas como un caso exitoso en términos de reconocimiento formal de tierras y derechos, el capítulo da cuenta de una importante brecha de implementación que tiene su cara más trágica en el alto número de asesinatos a representantes de las comunidades y activistas. El caso filipino funciona bien en el libro al ilustrar que en un contexto distinto al latinoamericano, e incluso con un amplio reconocimiento constitucional y legal de derechos de los pueblos indígenas, las tensiones entre el modelo de desarrollo extractivista y los modos de vivir de los pueblos originarios generan situaciones críticas al entrar en contradicción (cuyos costos suelen ser pagados por los pueblos indígenas).

El tercer y último bloque del libro se titula “Respuestas de los Estados y los Pueblos Indígenas”. El título resulta demasiado ambicioso, ya que este bloque se compone solamente de dos capítulos orientados a casos específicos. En este sentido, esta parte del libro queda un poco desequilibrada con las anteriores, por lo que estos capítulos podrían haber formado parte de la segunda parte del texto. De todos modos, se trata de excelentes colaboraciones que permiten seguir ahondando en el tema propuesto por el libro al abrir nuevos frentes de análisis. El capítulo de Claire Wright analiza el uso del estado de emergencia como una herramienta estatal para reprimir a las protestas indígenas en casos de conflicto por recursos naturales. De este modo se

pone el foco en la represión estatal de la protesta indígena, que ya había sido tratada con menor profundidad en otros pasajes del libro. A través de la comparación de cuatro casos de protesta indígena en Perú en que se declaró el estado de emergencia (entre 2008 y 2012), Wright demuestra que no es claro el efecto de esta medida en términos de capacidad de paralización de la movilización social (el balance de poder entre manifestantes y fuerzas del orden se convierte en la variable clave). No obstante, sí es constante su efecto en términos de intimidación de los líderes indígenas así como de suspensión de los Derechos Humanos. Además, en algunos casos implica la paralización de los derechos constitucionales y en otros la movilización de fuerzas militares para apoyar a la policía.

Finalmente, el capítulo que cierra el libro fue escrito por Víctor Tricot y trata el caso del partido político mapuche Wallmapuwen en Chile. Allí se analiza el modo en que este partido se inserta en el marco más amplio del movimiento mapuche. El trabajo de Tricot da cuenta de la complejidad y aparente tensión que podría existir entre la voluntad descolonizadora del partido y su participación en la política convencional chilena. Según el autor, la respuesta a este dilema se encuentra en el hecho de que el partido forma parte de una red más amplia de organizaciones, que sumadas, componen el movimiento mapuche. Esta tesis se abona a través de un recorrido histórico por las distintas experiencias previas de participación política convencional mapuche en la historia chilena hasta llegar al origen de Wallmapuwen en 2005 y los desafíos que ha debido enfrentar desde entonces. La formación de partidos indígenas es un tema tratado a nivel general en el primer capítulo del libro. Este último capítulo profundiza en la materia, dando cuenta de los procesos de articulación entre movilización social y esfuerzos de creación de una organización político partidaria indígena en el caso chileno.

La Conclusión del libro enumera las lecciones aprendidas en las diversas colaboraciones así como los desafíos que los pueblos indígenas deben afrontar para la defensa de sus territorios. En este sentido, se destaca la importancia de los mecanismos internacionales para la protección de los pueblos originarios y los avances realizados en los marcos legales nacionales. Los autores concluyen que el Derecho es la herramienta más potente y que los pueblos originarios han realizado este aprendizaje. Ligado a esto último, los casos estudiados dan cuenta también que para que el Derecho sea efectivo son necesarias la organización y movilizaciones indígenas (la formación de partidos políticos indígenas aparece como una continuación de los procesos de movilización). Una triste lección vinculada a ello es que los Estados solo parecen reaccionar y avanzar en el sentido de los derechos de los pueblos originarios luego de que se producen conflictos graves. Respecto a la pregunta inicial del trabajo, la conclusión no deja de ser preocupante: los Estados, incluso aquellos más sensibles al tema indígena, han privilegiado su modelo de desarrollo sobre el respeto de los derechos indígenas, generando así una amplia brecha de implementación respecto de los marcos legales nacionales e internacionales.

En síntesis, “Entre el Desarrollo y el Buen Vivir” es un libro que estructura a partir de esta dicotomía una serie de reflexiones sobre las relaciones actuales y las normativamente deseables entre los pueblos originarios y los Estados latinoamericanos.

Todas las colaboraciones son de gran nivel y funcionan muy bien como elementos parciales que dan elementos sustantivos para abonar la reflexión general propuesta por el libro. Además, el marco teórico y los casos presentados constituyen una invitación más amplia a reflexionar sobre los modelos de desarrollo definidos por el Estado, aún en países que, como Uruguay, no han enfrentado el tipo específico de problemas que se detallan en la obra.

Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina

FLAVIA FREIDENBERG y JULIETA SUÁREZ-CAO (coord.)

Ediciones Universidad de Salamanca, 2014, 339 páginas.

Por Antonio Cardarello*

Este libro analiza la competencia electoral en los sistemas de partidos desde una perspectiva multinivel. Esto supone ahondar en las diversas interacciones que se dan entre los niveles institucionales en los que los partidos compiten. La coordinación del libro está a cargo de Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao y participan otros autores, docentes e investigadores en Ciencia Política y de otras disciplinas afines.

El libro está dividido en tres secciones principales. En la primera parte, Freidenberg y Suárez-Cao exponen la metodología y la propuesta tipológica para la investigación, además de algunas consideraciones generales sobre el estudio. La segunda parte se centra en los estudios de caso, que están organizados de acuerdo a una estructura similar. Finalmente, a modo de conclusión, se realiza un análisis breve de los principales resultados obtenidos a partir de los estudios de caso.

El principal objetivo del trabajo consiste en observar el formato y la dinámica de la competencia, además de identificar a los actores que participan en ella. La propuesta parte de la base de que diferentes combinaciones entre la interacción de los niveles de competencia en un sistema de partidos y el tipo de actores que predominan en el control de los cargos de representación ejecutiva, pueden generar dinámicas diferenciadas que tienen consecuencias sobre la democracia. Para ello proponen una nueva tipología de sistemas de partidos, sobre la base de atender esa lógica multinivel.

Esta tipología resulta de cruzar dos ejes: a) uno que establece si los apoyos recibidos por los partidos se distribuyen de manera similar en todos los distritos de un mismo nivel de competencia y la similitud o diferencia de rendimiento de los partidos en los diferentes niveles donde compiten (nacional vs. subnacional) y b) otro que identifica el predominio de nuevos partidos en los diferentes distritos (nacional/subnacional), focalizando el análisis en este primer trabajo en el tipo de partidos que compiten en el sistema (tradicionales y no tradicionales), lo que supone tener en cuenta no sólo si son nuevos o no, sino también si surgieron buscando cambiar la naturaleza del sistema de partidos.

La tipología resultante permite diferenciar cuatro tipos de sistemas de partidos: a) congruentes tradicionales; b) congruentes no tradicionales; c) incongruentes tradicionales; y e) incongruentes no tradicionales. Con la información recolectada se estudia el vínculo entre ambas variables para dilucidar si existe relación entre ellas.

La investigación observa la dinámica de la competencia del nivel nacional en

* Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico: salvador.cardarello@cienciasociales.edu.uy

interacción con los otros niveles del sistema. Esta manera de focalizar el análisis tiene que ver con el modo en que se da la interacción entre los diversos niveles en los que compiten los partidos, con la intención de explorar en qué medida se encuentran coordinados o no los niveles de la competencia. La congruencia de la competencia (Gibson y Suárez-Cao 2010) permite establecer cuán similares son los patrones de competencia en las unidades subnacionales respecto del sistema de partidos nacional.

Cuando hay cierta homogeneidad en la estructura de la competencia entre los niveles nacional y subnacional, se está ante un *sistema de partidos multinivel congruente*, en tanto cuando hay situaciones donde se manifiesta la heterogeneidad entre los niveles del sistema, se señala que ese *sistema de partidos multinivel es incongruente*.

Es importante también conocer en qué medida cada sistema político cuenta o no con nuevas élites que están presionando por espacios de representación y si esas élites se integran, conviven o reemplazan a las tradicionales. Se distingue entonces entre dos tipos de partido, tomando en consideración fundamentalmente un criterio temporal. En tal sentido, el partido tradicional es aquel que fue creado con anterioridad a la elección presidencial inaugural posrestauración democrática y que compitió desde entonces.

Para medir el nivel de predominio que los partidos tradicionales tienen en el sistema se utiliza un *índice de predominio de partidos tradicionales*, construido sobre la base de identificar a los partidos ganadores de elecciones presidenciales y subnacionales como partidos tradicionales o no.

Los datos muestran a los sistemas multinivel agrupados principalmente en dos categorías: incongruentes no-tradicionales y congruentes tradicionales, con Chile y Costa Rica como excepciones que configuran sistemas incongruentes tradicionales. En las últimas elecciones, los casos congruentes y tradicionales son Argentina, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, mostrando que la categoría no está asociada a una estructura territorial de poder determinada, sino que cruza tanto a los sistemas federales como a los unitarios. Mientras que Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela son sistemas de partidos multinivel incongruentes con predominio de partidos no tradicionales. Este tipo incluye a los cuatro casos latinoamericanos que han sufrido las transformaciones más profundas de sus sistemas de partidos en las últimas décadas.

Este patrón reproduce parcialmente las expectativas teóricas de encontrar una afinidad electiva entre los sistemas multinivel congruentes (aquéllos en que los formatos de los sistemas de partidos nacional y subnacionales no difieren ampliamente) y el predominio de los partidos tradicionales (aquellas organizaciones más antiguas y establecidas). Es notoria la ausencia de instancias congruentes no-tradicionales, por lo que surge de manera más nítida la asociación entre los sistemas multinivel altamente congruentes con el predominio de partidos tradicionales, mientras que los sistemas multinivel altamente incongruentes no tienen necesariamente predominio de partidos no tradicionales.

Esta investigación muestra empíricamente las transformaciones en los sistemas de partidos multinivel latinoamericanos y reflexiona sobre la relación entre atributos sistémicos y atributos de la organización partidaria.

La obra viene a llenar un vacío en la literatura comparada sobre la dinámica multinivel de los sistemas de partidos desde la redemocratización a la actualidad. La propuesta central del libro es conocer el modo en que los sistemas de partidos se coordinan en el territorio y entre los niveles institucionales, así como también evaluar en qué medida han emergido nuevos actores políticos. La investigación permite mostrar de qué manera se comportan diversos sistemas de partidos de la región y ayuda a pensar sobre múltiples factores explicativos de los subtipos de sistemas de partidos que van surgiendo. El marco teórico propuesto por esta investigación busca profundizar en el estudio de las características sistémicas de la competencia partidaria en sistemas multinivel y de los atributos de las unidades de tales sistemas, esto es, los partidos políticos.

El conocimiento de los sistemas de partidos desde una perspectiva multinivel se presenta por tanto como un elemento indispensable para comprender mejor las dinámicas partidistas de la región. Por otra parte los procesos de descentralización política llevados a cabo en las últimas décadas, han evidenciado la necesidad de incorporar el estudio de lo subnacional, debido al fortalecimiento de esta arena de competencia y dado que, en ocasiones, existen partidos que han optado por competir sólo a nivel local. Sumado a esto, en las últimas décadas han surgido nuevos actores políticos que buscan integrarse, cooperar o confrontar con las viejas élites partidistas, tanto en la arena nacional como en la local. En términos más generales, esta obra también ofrece una suerte de balance general sobre la política subnacional en América Latina.

Bibliografía

Gibson, Edward L. y Suárez-Cao, Julieta (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1 (octubre), pp. 21-39.

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

La Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP) es una publicación académica especializada en temas políticos de interés nacional, regional e internacional. La RUCP divulga trabajos de investigación y ensayos de alta calidad científica, inéditos en nuestro idioma, incluyendo reseñas y comentarios críticos de libros.

La RUCP está especialmente dirigida a un amplio público universitario, dirigencias políticas, empresariales y sindicales, agencias de gobierno, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y al periodismo especializado en temas políticos. La RUCP mantiene intercambios con una treintena de universidades extranjeras y se distribuye en nuestro medio en librerías comerciales de la capital e interior.

La RUCP cuenta con una edición on-line, debidamente registrada, alojada en el website del Instituto de Ciencia Política y en el Portal Scielo Uruguay.

La selección de artículos para su publicación se realiza mediante un proceso de evaluación ciego (anónimo) a partir de seis criterios: (a) pertinencia académica del artículo, (b) originalidad de sus contenidos, (c) pertinencia del enfoque y revisión teórica, (d) calidad del análisis, (e) resultados alcanzados para la teoría, y (f) calidad de la escritura.

1. Envío de artículos

Los artículos postulados deben ser inéditos. Los autores deberán enviarlos en forma digital y en formato Word al Editor de la Revista: rucp@cienciassociales.edu.uy

2. Criterios de Edición

2.1. Tamaño de los artículos

Los artículos tendrán hasta un máximo de 9.000 palabras, presentadas en espacio y medio, hoja formato A4, con los márgenes definidos por defecto en Word (superior e inferior: 2,5cm; izquierda y derecha: 3cm.). Las reseñas y comentarios críticos de libros deberán tener un mínimo de 1.200 y un máximo de 1.500 palabras.

2.2. Edición

Título e Identificación de Autor

Mediante nota al pie con un asterisco se identificará en el título toda aclaración o referencia al trabajo que el autor crea conveniente (por ejemplo si su trabajo es el resultado de una investigación, si se trata de *paper* presentado a un seminario o conferencia, etc.).

Mediante nota al pie con dos asteriscos, se indicará el último nivel de formación académica terminado, la pertenencia institucional del autor y su correo electrónico.

Aspectos Tipográficos

Los artículos se presentarán en letra Times New Roman, tamaño 12, tanto para el texto como los títulos y subtítulos, para las notas al pie se utilizará el tamaño 10.

Los títulos deben estar numerados (1., 2., 3., etc.), en negrita, y sin punto al final.

Los subtítulos deben ir en cursiva y numerados (1.1, 1.2, 1.3, etc.). Tampoco llevan punto final. Además deben tener un espacio arriba y otro debajo.

Para subordinar frases o hacer aclaraciones se utilizarán –guiones medianos– (Alt+0150) pegados a la palabra o frase que se guionan.

Los puntos, comas, dos puntos y punto y coma deben estar pegados a la palabra y con un espacio después.

Se deben evitar en lo posible los subrayados, sustituyéndolos por itálicas o cursivas.

Para las transcripciones o citas textuales se utilizarán comillas tipográficas “y”; y comillas francesas «y» para entrecomillar dentro de una frase que ya está entrecomillada.

Si una cita no se incluyera entera, se indicará con tres puntos entre paréntesis rectos: [...].

Gráficos

Los gráficos deben presentarse en un archivo aparte, en su formato original, preferentemente Excel, adecuadamente numerados e identificado su lugar en el texto.

Recordamos tener en cuenta:

La impresión es blanco y negro, y por lo tanto sugerimos que los gráficos sean elaborados en esos tonos para no generar confusiones con los colores.

Normalmente, los gráficos aparecen en la revista con dimensiones más reducidas que su tamaño original, por lo tanto se exhorta a los articulistas a extremar los cuidados respecto a la claridad de la información que se incluye –tramas, tonos, tipo y cantidad de líneas o columnas, etc.

Tablas

Los mismos deberán estar numerados claramente, las tablas solo tendrán líneas horizontales, nunca verticales, y las referencias a la fuente o aclaración irán debajo y fuera de esta. Se recomienda utilizar las tablas de Word (Autoformato Básico 1), nunca usar barra espaciadora.

Número y Título : Letra 10, negrita.

Textos y números: Letra 10, simple.

Fuentes: Letra 9, cursiva.

Citas y Bibliografía

Al final de los artículos se citará la bibliografía referida en el texto. Se indicará, en este orden: Apellido, Nombre / Año / Título en cursiva/ Ciudad/ Referencia de Editorial o Institución que lo edita. En el caso de tratarse de un artículo en una revista o libro, el título del artículo irá entre comillas “.”, y el nombre del libro o revista en cursiva. En

el caso de los artículos y de los capítulos de libro es imprescindible especificar página inicial y final del texto incluido en la bibliografía.

Algunos ejemplos serían:

Gueddes, Barbara (1994). "Challenging the Conventional Wisdom". *Journal of Democracy* 5(4): 118.

Haggard, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. New York: Cornell University Press.

Hall, John A. (1993). Ideas and Social Sciences. En Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 31-34.

Chasqueti, Daniel y Juan A Moraes (2004). "Parlamento y Gobierno en Uruguay: Hacia una teoría del ciclo político". En Jorge Lanzaro (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, pp. 109-138.

Para las citas dentro del texto se utilizará el formato Americano. Entre paréntesis: Autor espacio Año dos puntos número de página, o tramo según corresponda. Por ej.: (Williams 1998), (Shugart 1997:143), (Roberts 1995:17-21), (Huntington 1994; Acuña 1993).

Notas al Pie

Las notas deberán estar numeradas correlativamente y al pie del texto (no al final), voladas, insertas con la función habitual de Word (Insertar + Nota al Pie + Autonumeración).

Resúmenes

Los resúmenes deberán ser presentados por los autores y estarán al principio del artículo luego del título y autor y antes del texto. Los mismos tendrán una extensión máxima de 120 palabras. El resumen (abstract) y el título en inglés deberá aportarlo también el autor.

3. Derechos de autor

El Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (institución editora) se reserva los derechos de autor o difusión de los contenidos de los artículos publicados en la RUCP.

4. Consultas

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos, pueden consultar al equipo de edición:

Revista Uruguaya de Ciencia Política: rucp@cienciassociales.edu.uy