

Revista Centroamericana de Ciencias Sociales

Presentación

Encuentros

El péndulo vicioso: caudillismo y espacios constitucionales en América Latina

Eloy Fisher

La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010)

Sergio I. Moya Mena

Regina Galindo: el arte de arañar el caos del mundo.

El performance como acto de resistencia

Sergio Villena Fiengo

Un modelo social exitoso en la encrucijada: límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica

Mauricio Castro Méndez y Juliana Martínez Fanzoni

Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica

Ilka Treminio Sánchez

Voces Nuevas

Mercado de trabajo precarizado dentro del Estado costarricense: las nuevas formas de contratación por tiempo definido para profesionales de ciencias sociales

Priscilla Carballo Villagra

De la denuncia de la dominación al análisis de la producción: apertura analítica en la Colonialidad del poder

Juan Pablo Gómez Lacayo



FLACSO
COSTA RICA
EL SALVADOR
GUATEMALA

Vol, VII, N.º 1
Julio 2010

INDICE

Encuentros

El péndulo vicioso: caudillismo y espacios constitucionales en América Latina <i>Eloy Fisher</i>	3
La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010) <i>Sergio I. Moya Mena</i>	25
Regina Galindo: el arte de arañar el caos del mundo. El performance como acto de resistencia <i>Sergio Villena Fiengo</i>	49
Un modelo social exitoso en la encrucijada: límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica <i>Mauricio Castro Méndez y Juliana Martínez Franzoni</i>	79
Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica <i>Ilka Treminio Sánchez</i>	123

Voces Nuevas

Mercado de trabajo precarizado dentro del Estado
costarricense: las nuevas formas de contratación por
tiempo definido para profesionales de ciencia sociales
Priscilla Carballo Villagra..... 155

De la denuncia de la dominación al análisis de la producción:
apertura analítica en la Colonialidad del poder
Juan Pablo Gómez Lacayo..... 193

Reseñas

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (coords.): (2009)
***Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento
Democrático.*** (México, Tribunal Electoral del Distrito
Federal)..... 217

Sojo, Carlos. **Igualíticos: la construcción social de
la desigualdad en Costa Rica,** (San José, Costa Rica:
FLACSO, 1ªedición)..... 221

Resúmenes / ABSTRACTS..... 227

Publicaciones recientes de FLACSO-Costa Rica..... 235

Lineamientos para autores..... 237

ENCUENTROS

El péndulo vicioso: caudillismo y espacios constitucionales en América Latina

Eloy Fisher¹

Los tres temas de la historia latinoamericana: el económico, el político-ideológico y el militar

Si bien todo proceso político responde a una dinámica social enraizada en las formaciones existentes, la tendencia histórica en América Latina se orienta a canalizar transformaciones sociales a través de figuras políticas que asumen un liderazgo, a veces necesario, otras veces entorpecedor, y no como expresiones más generales de procesos sociales.

En América Latina, la estructura económica asumió características peculiares a raíz del pesado legado colonial, y todavía carga el lastre de una clase social ancillada en la tenencia de la tierra y la explotación de sus rentas; esta realidad le permite flexibilidad política, y, en el pasado, ventaja militar en la movilización de ciertos sectores subordinados sobre los cuales impone su hegemonía. La debilidad congénita de la burguesía latinoamericana la hizo articularse, en algunos casos, a esta clase social cuasifeudal, pasando por alto el desarrollo de una institucionalidad democrática representativa, y auspiciando la formación de un republicanismo, a veces de origen

(1) Correo electrónico: eloy.fisher@fulbrightmail.org

castrense, personalísimo y aferrado a proyectos populares -pero frágiles en un contexto real. Esta realidad política, implícita en estos procesos de transformación social, ocasiona un rápido desgaste y desencadena violentas contrarreacciones a su caída; no existe mediación de espacios constitucionales que atemperen el proceso: el péndulo vicioso.

A continuación, exploramos los tres grandes temas de la historia latinoamericana —el tema económico, político-ideológico y militar, para después explorar sus nexos con la falta de espacios constitucionales y el ya referido resultado.

Las fracturas económicas en América Latina

Muchos autores han estudiado la naturaleza de la formación social latinoamericana. Una de las teorías que más tracción logró en el debate sobre la naturaleza del sistema económico que aconteció en la colonia fue aquella que esgrimió Sergio Bagú (1949). Su esquema es atrayente porque no trata el feudalismo y el capitalismo como extremos irreconciliables, sino como características discontinuas que se yuxtaponen (Bagú 1949:89).

En la expansión primigenia del capitalismo existen formas superadas que se incorporan en la explotación social y que son producto de los contextos físicos y sociales. Bagú no entra en detalle, pero es de suponer que el tratamiento de las tierras descubiertas como *res nullius*, y de sus habitantes como meros salvajes, impuso un problema de dimensión a los conquistadores: la necesidad de explotar grandes extensiones de tierra con insuficientes recursos dedicados a la vigilancia. En un inicio, la disparidad tecnológica entre las civilizaciones descubiertas fue una ventaja para los conquistadores, pero posteriormente se hizo imperativo encontrar una manera de asegurar la fiscalización y correcta explotación de las tierras, y de los grupos sociales subordinados por fuerza².

2 En una primera etapa, durante la era de los descubrimientos, la falta de medios de transporte confiables para la reubicación de poblaciones fue aliciente para la creación de este sistema de *sesmarias* y de latifundio. No obstante, la transición de la carabela al galeón, una nave más versátil, que permitía mejores maniobras militares navales y aumentaba el metraje cúbico de carga, a su vez facilitó el comercio negrero que se imponía a mediados del siglo XVI.

La necesidad de retomar la familiaridad del sistema feudal era la respuesta natural, porque permitía la gestión de grandes extensiones de tierras, lejos de la metrópoli, y, por ende, difíciles de supervisar. Pero la imposición de este sistema económico ocurre de manera discontinua, producto de la demanda externa de insumos en boga respecto de la oferta de tierra y mano de obra servil disponible. Por ello, se incorporaron resabios de esta antigua gestión en la administración del vasto continente y de su población originaria, pero desde la perspectiva de procesos sociales en ultramar, en particular aquellos desencadenados por la Reconquista de la Península Ibérica. Bagú hace una excelente relación geográfica de este fenómeno (1949: 91).

Cuando la economía extractiva de la colonia se agota, tímidamente se hace la transición a suplir de otros insumos a los mercados en ultramar. Las tierras pasan a adquirir mayor valor y se requiere que las poblaciones, en un estado híbrido de sometimiento, servidumbre (encomienda) y tutela bajo la Corona (específicamente en el caso español), asuman una dinámica productiva distinta, que facilite la acumulación primitiva de capital (Marx 1983: 462). Sin duda, el exterminio del indio dará pie a la importación de mano de obra esclava de África y traerá un contingente laboral que mantendrá el proceso de acumulación originaria, pero este traslado se hará sobre instituciones sociales maduras.

Dicha cuestión, adjunta a la tenencia de tierra como método de gestión colonial, confluye en el problema del indio. Incluso antes de la pluma sagaz de Mariátegui (2007), existen obras como la de González Prada, que anclan el análisis de esta cuestión desde el punto de vista económico y se apartan de las concepciones jurídico-étnicas del positivismo más conservador. Sin embargo, esta premisa también contribuyó a que la crítica al positivismo imperante desestimara la cuestión metodológico-jurídica sobre la organización del Estado en el contexto de esta problemática -como por ejemplo, en la obra cumbre de Mariátegui (2007: 156), quien desestima las ordenanzas y los esfuerzos como infructuosos frente al poder del gamonal y el encomendero.

Aníbal Quijano (2007: xv) detalla que la burguesía peruana en el tiempo de Mariátegui asumió un papel “terratiente y comercial”,

algo que, si bien explica la discontinuidad del tipo ideal, a la vez explica el carácter dependiente de su proyecto político. A su manera de ver, “no solamente se colocaba en situación de permitir la continuación del predominio del pre-capitalismo y de su clase terrateniente dominante, sino que, también, era incapaz de diferenciarse de ésta rápida y plenamente, ni social ni ideológicamente”. Dependiendo de la penetración de la institucionalidad feudal, esta realidad se extendería, de una forma u otra, a lo largo de todos los países de la región.

El contexto del caudillismo: las rupturas políticas e ideológicas

Cabalgando sobre el tema económico, el tema político-ideológico definió el caudillismo como método factible para avanzar proyectos políticos en la región. Max Weber definió como un esquema de autoridad carismática (1978: 246) aquel donde “los intereses ideales y materiales de sus seguidores [buscan] la continuación y la eventual reactivación de la comunidad”. Para Weber, la irrupción de la legitimidad carismática es un acto espontáneo desanudado al ritualismo tradicional o a la racionalidad burocrático-legal.

En sociedades en las que el ajuste de la supuesta institucionalidad racional del capitalismo estaría proclive a quiebres, es donde más aparecen líderes en aquellos nichos donde la formación social está sujeta a discontinuidades. Y así, dentro de esta formación discontinua, se reflejan rupturas ideológicas que encauzan movilizaciones sociales.

Karl Mannheim trató este tema metodológico en su obra cumbre *Ideología y Utopía* (1936). Para él, la ideología y la utopía no responden a la sustancia del argumento, sino al sujeto - algo que Marx trató con detenimiento en su obra temprana. Ideología es “un disfraz para la naturaleza real de una situación” (Mannheim 1936: 55), mientras que utopía “es un estado mental [...] incongruente con el estado de realidad dentro del cual ocurre”.

Mannheim (1936: 198-199) correctamente identifica épocas históricas en las cuales el fermento utópico será más fuerte en la medida que aquellas representen aspiraciones de clases sociales

en proceso de ascendencia. Su contraparte ideológica estará determinada como respuesta defensiva a estos anhelos (1936: 206). Epistemológicamente -he aquí el nexo que vincula el desarrollo de utopías con el surgimiento de autoridades carismáticas y la reacción ideológica de las fuerzas conservadoras en tiempos de agitación social.

¿El caudillismo como solución estratégico-militar a las contradicciones sociales?

Si bien la izquierda latinoamericana trató de justificar el encono de Marx a Bolívar, producto de los supuestos yerros bibliográficos del primero, el artículo de Hal Draper ofrece un interesante análisis de la posición de Marx. A pesar de que el editor de la *New American Cyclopedia* deseaba que Marx (y su escritor fantasma Friedrich Engels) escribieran en forma neutral y objetiva, es evidente la hostilidad de Marx contra las políticas autoritarias del prócer latinoamericano.

Draper (1968) sostiene que la crítica de Marx debe ser vista a través de la perspectiva de que las políticas de Bolívar debilitarían la futura sostenibilidad de la independencia latinoamericana y, con ello, contrastó la convocatoria del congreso revolucionario con los aspectos negativos de la dictadura bolivariana. Así, el supuesto bonapartismo de Bolívar se contraponen con los intereses de la revolución: el asunto no fue la lucha nacional sino el rol político de Bolívar en su desenlace, incluso tras dejar el poder.

A grandes rasgos, podemos considerar a Bolívar como la primera manifestación de lo que posteriormente se convertiría en el drama del caudillismo latinoamericano, que, si bien avanzó causas sociales de las masas, su debilidad -que recae en la figura carismática del líder- eventualmente da pie al péndulo vicioso que nuestra región experimenta con regularidad, esa extraña e indisoluble mezcla de revolución y contrarrevolución que arrasan la región, con la cíclica y tropical regularidad de huracanes.

Bolívar no es el primer ejemplo de este tipo de liderazgo, puesto que en la Colonia existieron intentos abortivos de movimientos, anclados en la encomienda, con el propósito de separar a la

región de la Corona española (Bagú 1949: 121). Aquellos intentos no representaban un sentimiento popular, sino la dirección y el interés de grupos selectos de terratenientes sobre clases sociales subordinadas. No obstante, Bolívar constituye el arquetipo primitivo del caudillo, y su impronta definirá la historia de la región en los siglos subsiguientes.

Estratégicamente, la independencia latinoamericana es hija de este capitalismo colonial porque los insumos para la lucha, el reclutamiento de los soldados, los alimentos para las tropas y las rutas de abastecimiento (excepto en el caso de las armas) se generaban y se traficaban sobre estas articulaciones sociales, hayan sido leales a la causa o afines a la realeza española. De ese modo aquella lucha, en un contexto económico de bajo crecimiento, proporcionó mayor facilidad para el reclutamiento de soldados, a falta de costos de oportunidad prohibitivos. No obstante, la endémica dificultad que enfrentó Bolívar en reclutar soldados (algo que, junto a las peticiones de Petión, motivó la liberación de los esclavos que luchasen para la causa independentista), demuestra cómo existían ataduras que impedían mayor apoyo para engrosar las filas de la soldadesca. Estas dificultades provenían de las restricciones de los terratenientes sobre los grupos sociales bajo su tutela económica. Y con la lenta acumulación de victorias que engrosarían el prestigio y las huestes de Bolívar, surgiría otro problema: la desmovilización tras la victoria -algo que adquiriría claridad en el caso de los llaneros en la región venezolana, y su participación en la separación de Venezuela de la Gran Colombia.

Los capitalistas coloniales, con intereses en subvertir el orden establecido, no impedían la amplia movilización de los grupos sociales bajo su tutela; sólo podían incitar la rebeldía de las masas marginales que no estaban bajo su explotación directa -los llaneros y las milicias marginales.

Al terminar la guerra de independencia, la redistribución de las tierras eclesiásticas y realistas beneficiaría a los grandes capitalistas coloniales, tal como ocurrió durante la administración santanderista en Colombia. Esta economía no podía absorber las masas movilizadas a raíz de la sencilla lógica marginal de los bajos rendimientos del

trabajo servil y la estructura estática de una economía de baja productividad sujeta a las características y el lastre del capitalismo colonial. La falta de dinamismo económico en estas regiones, aparejada a las dificultades para desmovilizar grandes contingentes flotantes de combatientes, pronto se convertiría en una jaqueca para las jóvenes naciones latinoamericanas.

Así, la guerra de independencia abre, tanto en Colombia como en las naciones que nacieron del fragor independentista, el turbulento periodo de luchas civiles, que desembocó, casi siempre violentamente, en periodos de organización, desorganización y reorganización constitucional. Dirigidas por facciones de la incipiente burguesía comercial y terrateniente, estos procesos se articularon de maneras distintas, pero siempre tuvieron como líderes figuras carismáticas extraídas o vinculadas orgánicamente a la última clase -el caso del caudillo llanero José Antonio Páez en Venezuela- es característico.

Antes de que se desarrollase la migración del campo a las incipientes ciudades latinoamericanas, aquellas clases, vinculadas a la tenencia de tierra en los nuevos Estados, podían reclutar, mantener y movilizar rápidamente ejércitos entre grupos subordinados para avanzar sus objetivos políticos. No obstante, con el transcurso del tiempo y la migración a las urbes, estas masas adquirirán intereses propios, concretos y determinados, a veces independientes, otras veces cooptados por intereses del liberalismo popular. En ese contexto histórico, se vincularán orgánicamente con figuras carismáticas para conseguir sus objetivos.

La debilidad de los espacios constitucionales en América Latina durante el siglo XIX

El sueño de Bolívar fue breve, y en cuestión de años dio frutos agrios -la fragmentación del continente, un proceso de balcanización que tuvo por epicentro el problema de establecer un régimen constitucional de raigambre federal o unitaria. Durante este debate la influencia del positivismo mostró su más potente expresión, vista la creciente influencia de la burguesía comercial en establecer nexos

con países del centro en franca expansión industrial y, con ello, exportar las materias primas necesarias para su desarrollo.

Pero el establecimiento de espacios constitucionales, aquellos terrenos de deliberación política donde se arraigan las instituciones sociales y económicas de un país, va más allá del diseño constitucional. Juristas contemporáneos como Balaguer (2003: 182) definen estos espacios a partir de su capacidad de crear fuentes de derecho en medio de ordenamientos constitucionales contrapuestos, como ocurre en la Europa contemporánea. Estos espacios constitucionales tienen vida propia entre el ámbito político e ideológico y las presiones institucionales que buscan expandir su alcance e influencia.

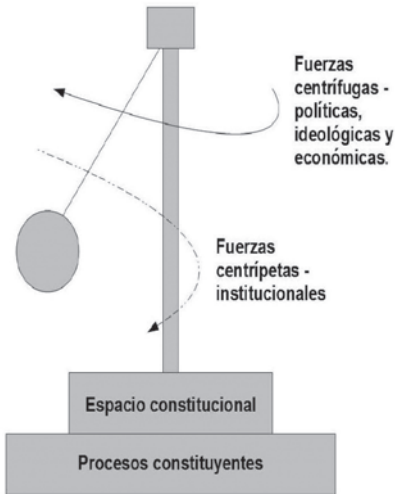


Fig. 1 – Relación entre los procesos constituyentes, espacios constitucionales y el péndulo de poder. Fuerzas sociales centrífugas buscan expandir el ámbito de poder fuera de los espacios constitucionales, y dirigirlo a procesos constituyentes. Por otro lado, las fuerzas institucionales actúan sobre el péndulo de poder para regresarlo al espacio constitucional. En América Latina los espacios constitucionales carecen de solidez y soporte, y los procesos constituyentes son limitados y excluyentes, supuestos que provocan violentas oscilaciones en

el péndulo del poder político. (Fuente: El autor)

Ciertamente existe un proceso de cooperación y antagonismo evolutivo entre procesos constituyentes, espacios constitucionales e instituciones sociales. Los procesos constituyentes y el aspecto creador riñen con las fronteras de los espacios constitucionales a fin de renovar las instituciones sociales que anidan, y determinar la demarcación de sus límites. A su vez, las instituciones sociales pretenden acrecentar su influencia con la finalidad de ampliar su radio de acción dentro de los espacios constitucionales y retardar nuevos procesos constituyentes. Y, si bien todo proceso constituyente

procura crear nuevas instituciones, aquellas solo tienen existencia asegurada dentro de espacios constitucionales demarcados por la lucha y la deliberación política.

Los autores que enarbolaron la causa de la creciente, pero todavía débil burguesía comercial, trataron temas constitucionales en contra de grupos subordinados (como los indígenas) y, por ello, ante un incompleto planteamiento teórico, sus opositores no produjeron una crítica lassalliana (Lassalle 1862) sobre la esencia y la naturaleza del pensamiento y los espacios constitucionales. Lassalle planteaba que las constituciones reflejaban factores reales de poder, y que carecían de existencia propia: aquellas existían en espacio social que reflejaba el estado de la lucha de clases en un momento histórico, una teoría que, sin duda, plantea la existencia de espacios extraconstitucionales, pero la enfoca exclusivamente a la lucha de clases. A falta de una definición de estos espacios extraconstitucionales, los críticos de la obra positivista, entre los cuales destaca Mariátegui, consideraron que, tanto el paciente (el sistema de clases) y la sábana (el régimen constitucional), eran responsables, el primero por ser culpable de todos los males y el segundo, por ser un debate inútil -no existían mecanismos de mediación entre ambos.

Si bien Mariátegui correctamente encuadró las raíces del problema e incómodamente comparte el mismo plano cualitativo que Lassalle, el primero desestimó el grado de relevancia de las cuestiones constitucionales sin proponer situaciones en las que esta cuestión pudiera tener relevancia. Tanto Lassalle como Mariátegui fueron conscientes de que las constituciones representaban factores reales de poder -que en la Prusia de Lassalle estaban afinadas en una organización militar que respondía a los intereses de la monarquía y que podía aplastar los intentos descoordinados de otras facciones sociales que representaban aquellos emergentes factores reales de poder, tensiones entre fuerzas ideológicas y utópicas. Pero Lassalle no desestimó el tema de manera tan categórica. Mariátegui propondría otra formulación estratégica, vinculada estrechamente con la movilización indígena a partir de un difuso utopismo, que respondía a las necesidades y aspiraciones truncas de este grupo social. En el otro extremo del debate tenemos los prolíficos escritos de autores del campo positivista, quienes se proponían dotar de

doctrina y práctica legal los violentos debates sobre la cuestión de organización social. Tras bambalinas, la tensión entre terratenientes y burgueses sería el epicentro de la contienda -y en menor escala- la cuestión indígena. La obra de Alberdi (1852) expresaría el anhelo de diseñar repúblicas donde a corto plazo fuese posible negociar el acuerdo entre ambas facciones. A largo plazo, la inmigración transformaría la formación social para beneficio de la burguesía comercial y los pequeños productores.

Alberdi refleja las contradicciones de la burguesía quien, para derrocar a un caudillo, en el caso argentino, Juan Manuel de Rosas, necesitó crear otro hombre fuerte, de sensibilidades más liberales y afines, como fue el caso del sucesor de Rosas, el General Justo José de Urquiza. Por eso, Alberdi hace hincapié en la necesidad de preservar ese espíritu de la época independentista, pero ajustándolo a esas nuevas realidades materiales (1852: 35). Así, tras el derrocamiento de Rosas, era necesario diseñar un sistema que reconciliase los intereses de terratenientes y burgueses. En el largo tratamiento del tema entre unitarismo y federación, Alberdi (y el mismo Urquiza, quien figura como colaborador) tratan de buscar un sistema mixto, que reconcilie estos intereses de manera práctica, a fin de crear un espacio de deliberación para los poderes reales, inclinado hacia las élites, que impidiese la resolución de contiendas políticas por las armas (1852: 84).

Pero era necesario mantener al pueblo bajo supervisión; después de todo, Rosas en Argentina se proyectaba como un hombre del pueblo, si bien respondía orgánicamente a los intereses de los terratenientes de la pampa argentina. Entonces, Sarmiento en *Facundo* (1888: 26), les imputaría la legitimidad de Rosas a las masas inexpertas, a la ignorancia colonial y “a millares de hombres candorosos y egoístas”.

Por un lado, la teoría y la práctica del liberalismo se impuso consensuar la organización de algunos Estados latinoamericanos a través de la implantación de sistemas donde fuese posible conciliar los tensos intereses entre terratenientes, burgueses latifundistas y comerciantes, y excluir, en la medida de lo posible, al pueblo llano del rejuego democrático. La participación de las masas en el sistema

político imperante se diluiría a fin de impedir el surgimiento del caudillo. Por el otro, toda una tradición crítica que desde Mariátegui desestimaría las reglas del juego constitucional, y procuraría la resolución del tema político a través de la movilización de las masas. A falta de un punto medio en materia constitucional, específicamente respecto al diseño de espacios constitucionales genuinamente democráticos, vemos el origen del momentum del péndulo vicioso en la región. Entre una cuestión ideológica restrictiva y una propuesta utópica particularizada, poco a poco tomará tracción con el discontinuo desarrollo industrial de la región y veremos oscilar el péndulo entre extremos.

Sin embargo, esta es una visión restrictiva de lo que entraña el diseño de espacios constitucionales. Una de las más preclaras mentes jurídicas del siglo XIX, Justo Arosemena, propuso una visión más amplia del federalismo, fundamentada en una soberanía popular ajustada a límites legales. No obstante, esta visión del debate, que se propuso avanzar la causa del diseño de sistemas y espacios constitucionales profundos, amplios y dinámicos, logró escasa aceptación durante aquella época... y aún es vista con recelo.

La obra de Arosemena es vasta e imposible de resumir en un trabajo tan escueto como el presente. Sin embargo, podemos dar un vistazo a su pensamiento constitucional en su obra *El Estado Federal de Panamá*, en la que detalla la necesidad de un régimen federal para el entonces departamento de la Nueva Granada, no sin antes emprender un minucioso examen de la naturaleza de las leyes y los sistemas políticos. Tal como escribe en el precitado libro (1999: 47):

No hay en política otros principios de razonamiento que el filo del sable, la presunta voluntad de Dios, el respeto a la tradición y la voluntad del pueblo; es decir, fuerza brutal, autocracia, aristocracia y soberanía popular. Todos aquellos que condenen las indudables manifestaciones del pueblo condenan su soberanía, y más o menos implícitamente arguyen con alguno de los otros principios.

Nueva Granada, desde 1849, experimentaba un proceso radical de transformación para eliminar los resabios del sistema

colonial español, tal y como ocurría en la Argentina de Alberdi y Urquiza. Si bien la Presidencia del General Tomás Cipriano de Mosquera (1844-1848) fue de estirpe conservadora, y tuvo como bases de apoyo a los terratenientes y el clero (Aparicio 2004: 194), su administración fue permisiva en materia de libertad económica e ideológica. Con el ascenso del General José Hilario López, los liberales se harían del poder y avanzarían con mayor convicción las reformas necesarias para lograr la modernización jurídica, económica y política del Estado neogranadino.

Sin embargo, si bien existía un consenso sobre las reformas a efectuar entre liberales y conservadores en Colombia, todavía existían fricciones respecto a la velocidad y la implementación de las reformas. Años antes de que la transformación liberal desembocase en la Revolución de 1860-1863 y en la Constitución liberal de Río Negro, Justo Arosemena escribiría respecto a la pertinencia y validez del régimen constitucional existente -uno que si bien reconocía como defectuoso, no podía servir para justificar asonadas caprichosas a partir de los intereses estrechos de caudillos militares. En ese contexto, con su muy característica serenidad y mesura, Arosemena ofrece una definición muy sofisticada de los espacios constitucionales, terreno sobre el cual futuras instituciones pueden construirse a partir de viejas estructuras.

Quiero no obstante dar más ensanche a la objeción, y suponer que se tratase de una reforma general o sustancial de la Constitución. Ni aún entonces pudiera temerse dar con ella armas a los rebeldes. Que la Constitución se altere o no, será igualmente defectuosa. La infabilidad no ha sido dada al Congreso como a la Iglesia Católica, y si al rehusar toda reforma de la Constitución vigente quiere el Congreso persuadir que son leves sus defectos, cada hombre de sano juicio pensará siempre lo que su razón le dicte; pero aunque hallare que la Constitución es monstruosa, jamás deducirá que el motín militar de abril es justo ni aún excusable. Estos principios afortunadamente han hecho su camino entre nosotros, y aún las personas que prostituyen lenguaje para

fingir sinceridad y justicia saben muy bien que las vías de hecho no son aceptables en los países constituidos por los delegados del pueblo, y en donde hay fácil y seguro remedio para los males públicos, cuando son reales y no invención de tiranuelos ambiciosos... Si algo pudiera justificar la insurrección en un país constituido y libre, sería precisamente el capricho en los legisladores de no hacer reformas necesarias, después de probados los grandes defectos de la Constitución. Ni hay plazos acordados para efectuar una reforma. El respeto que con justicia se quiere conciliar a las instituciones políticas, procede más de su excelencia que de su antigüedad. Mientras más dure una mala constitución, mayores serán los males que ocasione. Dejémosnos pues de sostener ficciones; estudiemos el Código... y si encontramos que adolece de graves errores, apliquémonos con calma, franqueza y circunspección a corregirlos, sin renunciar a las gloriosas conquistas que ha consumado y que debemos conservar a todo trance (1999: 53).

En Arosemena, el pensamiento constitucional viene a servir como método para profundizar la voluntad popular, campo de confrontación entre opiniones, a fin de diluir los extremos ideológicos e integrar paulatinamente las aspiraciones a futuro. Esta metodología reta la ideología institucional de una época y propone una utopía constituyente, redondeando los puntos divergentes hasta que el sistema no soporte las contradicciones impuestas por la camisa de fuerza legal. Sin duda, su visión dinámica del proceso constitucional desconfía de las propuestas totalizantes, pero ciertamente tiende la mano al cambio y la transformación. El pensamiento de Arosemena, heredero del constitucionalismo de *El Federalista*, favorece procesos que diluyan el poder para domarlo y hacerlo responsable -pero tal como apunta Hamilton en el décimo opúsculo de su famosa publicación-, controlando los efectos del faccionalismo, y no destruyendo la libertad que da origen tanto a la facción y al andamiaje institucional de la democracia.

Sin embargo, existe una diferencia entre el pensamiento de Arosemena y Hamilton, uno que en parte definió la dependencia de Panamá respecto a la influencia política y económica de entidades nacionales de mayor extensión y poderío. Si bien Arosemena comparte la lectura histórica de Hamilton, para quien los Estados asumen actitudes de desconfianza respecto a sus vecinos, propone, desde un punto idealista, lograr la debilidad de todas las entidades políticas para lograr justicia en el ámbito internacional -algo irrealizable e impráctico- pero cónsono con la influencia de su padre, el político y comerciante panameño Mariano Arosemena, quien era partidario de convertir a Panamá en un país hanseático al servicio del comercio y bajo la protección de las grandes potencias de su tiempo.

Hamilton reconoció que solo las naciones grandes tienden a ser viables y, por ende, su insistencia en la creación de una fuerte federación estadounidense, imperfecta institucionalmente, pero sujeta a límites en su poderío interno. Al final, el realismo de Hamilton primaría históricamente sobre el idealismo del célebre jurista panameño. Si bien Justo Arosemena leyó correctamente los problemas de la Constitución vigente a corto plazo, y la renovación federal del Estado neogranadino con la formulación de la Constitución de Río Negro de 1863, este período estaría marcado por inestabilidad política, producto de la movilización de masas sociales, hasta entonces marginadas del poder político (Aparicio 2004: 233).

Tras la guerra civil de 1885 el nuevo Presidente, Rafael Núñez, centralizaría el poder nuevamente -proceso que los historiadores denominaron *La Regeneración*. El proyecto federal había fracasado, como producto de esas fuerzas centrífugas a las que aludió Hamilton. Al final, Panamá aseguraría su independencia bajo la tutela de los Estados Unidos, asunto que haría del pequeño país istmico una entidad pequeña y dependiente hasta muy entrado el siglo XX. A falta de un verdadero constitucionalismo que sirviese como metodología de inserción en procesos más generales de consolidación nacional, el proyecto istmico permanecería apátrida y listo para la cooptación.

Por eso, el sueño de Bolívar nunca fue posible y en parte explica el cinismo de Marx respecto a la figura del prócer. Producto de una formación social altamente heterogénea, un genuino

constitucionalismo no podía ser realidad. El único arreglo realizable para la época era el diseño seudodemocrático de Alberdi, que, producto de sus contradicciones, originaría una nueva ronda de inestabilidad, que llevaría a la Argentina de ser uno de los países más ricos del mundo en los albores del siglo XX, a uno de los pobres a finales de ese siglo.

La lucha por la determinación nacional en América Latina sería un proceso discontinuo. Una población ansiosa empujaría cambios sin reparo a la forma de llevarlos a cabo, mientras que las élites, burguesas y terratenientes por igual, impedirían por todos los medios a su disposición el éxito de estos proyectos. Entre extremo y extremo, la región quedaría presa de endémica inestabilidad y episodios de revolución y contrarreacción que hasta hoy arrasan, con furia, los parajes de la región.

El péndulo vicioso: ideología y utopía en los espacios constitucionales de América Latina

¿Qué es el péndulo vicioso? Es el proceso político de revolución y contrarreacción que ha definido la historia de América Latina, producto de la carencia de espacios constitucionales y procesos constituyentes profundos y deliberativos que ofrezcan tracción a los factores reales y potenciales de poder y, con ello, propicien dinámicas constructivas de interacción, deliberación y conflicto.

Los espacios constitucionales tuvieron una naturaleza trunca en América Latina y no pudieron crecer en formaciones sociales hostiles a estas realidades. Una economía fuertemente anclada en la tierra, de poca productividad y de extracción rentística, produjo el aliciente para la continua movilización de masas orgánicamente vinculadas al campo, en relaciones complejas que, a la vez, mezclaban elementos de subordinación e identificación. Posteriormente, estas masas, una vez domiciliadas en las urbes, adquirirían otra dinámica política pero los espacios constitucionales continuarían deformes y limitados.

Lo señalado es evidente en el tipo de liderazgo carismático proveniente del caudillo latinoamericano, quien tuvo sus orígenes en su capacidad de movilizar y vincularse con estos grupos sociales en

el campo. Tal como apuntó Weber, este tipo de legitimidad es frágil, algo que Marx reconoció en el liderazgo de Bolívar en su primera e incompleta aproximación. El aguante histórico de estos grupos sociales, basados en la dinámica de la campaña, fuesen latifundistas o trabajadores, sería decisivo a pesar de los continuos embates de una burguesía cada vez más relevante.

Estos grupos, élites y campesinos por igual, en su marcha del campo a la ciudad progresivamente se harían más y más heterogéneos. Sobre los primeros, algunos permanecerían anclados al más estricto conservadurismo, mientras que otros sectores se volcarían a la producción para los mercados externos que se desarrollarían durante la Revolución Industrial y que propiciarían las olas de inmigración urbana. En algunos casos, los labriegos permanecerían subordinados al latifundismo, y otros entrarían a las filas del proletariado urbano e industrial, mientras que otros tantos pasarían a la informalidad y la marginación estructural del lumpenproletariado. Y, en ambos tipos, existirían grupos que actuarían como bisagras en la articulación social de los Estados latinoamericanos.

El desarrollo de la industria ocasionaría la migración del campo a las urbes y así, la sociología crítica tradicional es rápida en atribuir un cambio cualitativo de mentalidad en aquellas masas que se vuelcan a las ciudades en búsqueda de trabajos fabriles. Tan solo queda en el tintero, en los cálculos sociales, que el proceso no estuvo exento de fricciones; los vínculos persistieron y, con ellos, la fuerza y adhesión a figuras y símbolos vinculados orgánicamente a estos grupos sociales. Los países herederos de la fórmula de Alberdi, con masas excluidas de procesos políticos constitucionales en el campo y en la ciudad, verían en el caudillo el interlocutor de la utopía. Sin embargo, depositar la confianza política en el poder del caudillo -de hacer efectiva la utopía a través de su liderazgo carismático- produce contradicciones difíciles de solventar.

El cambio cualitativo en los referentes ideológicos vendrá posteriormente, con la profundización del desarrollo industrial en algunos países. El tipo ideal del caudillo sufrirá una transformación en el siglo XX. La creciente movilización popular ocasionará mayores restricciones en los sistemas políticos, hecho que desembocará en

un bonapartismo militar que neutralizaría al proletariado urbano. La relación entre el caudillo y la movilización militar del campo desaparece, y la relación Estado-Ejército, por ende, se encuadrará de manera distinta -a raíz del creciente soporte e influencia extranjera sobre los estamentos de seguridad desde la Segunda Guerra Mundial hasta la Guerra Fría- si bien existirán figuras bonapartistas peculiares, controversiales y difíciles de catalogar.

Tras la Guerra Fría, con la merma del interés geopolítico en la región, vemos cómo reaparecen tipologías similares y, a riesgo de llover sobre mojado, utilizaré como ejemplo el tema venezolano. El Presidente-caudillo Jose Antonio Páez y el Presidente-caudillo Hugo Chávez son dos caras de la misma moneda, divididas por el transcurso del tiempo. Ambos son de los llanos venezolanos y llegan al poder rodeados de una mística militar que los dota de apoyo popular, especialmente entre aquellas masas, otrora emigradas del campo y con tenues nexos con los llanos, pero hoy instaladas en las faldas de los centros urbanos en Venezuela.

Pero lo interesante del caso venezolano, y de otras experiencias en la región, es la vinculación con el tema constitucional -tal como se expresa en la Constitución de 1999, sus adiciones del 2009, y las infructuosas reformas del 2007. En reconocimiento de la fragilidad institucional del caudillo, estos procesos constitucionales pretenden plasmar nuevas realidades ideológicas a partir de aspiraciones utópicas.

La limitación de este enfoque es su contradicción implícita, fuente de impulso para la violenta oscilación del péndulo vicioso: todo proceso constitucional es demorado, y solo puede servir para el paulatino reemplazo de un esquema ideológico-institucional, realidad que Justo Arosemena reconoció en sus escritos. Por eso, en la medida que estos procesos avancen, será evidente que un proceso constitucional, por definición dilatado, no podrá servir para la implementación de estos proyectos dentro de un espacio constitucional.

En el caso venezolano, las recomendaciones de Lassalle fueron tomadas en cuenta tras el golpe del 2001, cuando el Presidente Chávez decidió romper con los escalafones militares tradicionales y

crear una nueva jerarquía castrense, leales a su proyecto. No obstante, las realidades políticas obligan a desacoplar el pensamiento utópico del constitucional. El liderazgo carismático progresivamente tiene que recaer en la movilización permanente de las masas y servirse de proyectos utópicos más estrechos, lo que acarreará el progresivo desgaste de esa misma institucionalidad que se ensayó a fin de transformar ese liderazgo en otro tipo de legitimidad política de mayor solidez. El problema es que estos efectos retroalimentarán grados crecientes de fragilidad hasta definir el contexto que causará la caída del proyecto, tal como intuyeron Marx y Weber desde sus distintas ópticas teóricas.

Sin embargo, existe una forma alterna de vislumbrar estos fenómenos, como luchas que se acumulan a lo largo de hechos objetivos e ineludibles. En ese sentido, el sociólogo panameño Olmedo Beluche (2010) escribe:

La Independencia hispanoamericana fue una revolución en el pleno significado de la palabra, tanto como la francesa de 1789, o la norteamericana de 1776, o la Rusa de 1917. Todas las revoluciones clásicas, -señalado por muchos- parecen desarrollarse en un ciclo que va trasladando el poder a través de las diversas clases sociales y sus fracciones, desde las más moderadas hasta las más radicales, para luego volver a asentarse sobre las moderadas, pero con la expresión de una nueva realidad social y política surgida de entre el polvo y los escombros de años de luchas.

No obstante, esa reversión a la moderación no ocurre en un vacío. Para que ocurra, para que las conquistas puedan acumularse en la memoria política e histórica de una nación, es necesario contar con los espacios constitucionales que posibiliten tal acumulación. En América Latina, la debilidad de los factores reales y potenciales de poder no se expresaron de manera efectiva en procesos constitucionales profundos, y, por consiguiente, dieron al traste con muchas de las realidades sociales y políticas, que, como señala

correctamente el autor, surgieron “entre el polvo y los escombros de años de luchas”.

La caída de estos proyectos en América Latina no ocurre sobre una realidad distinta, sino que conlleva la involución de los proyectos originales, a la contrarreacción y la violenta oscilación del péndulo político, y su oneroso y cíclico saldo de vidas y esfuerzos. Por eso, el neoliberalismo y el socialismo del siglo XXI son procesos hermanos, en apariencia profundos, pero que, a falta de espacios constitucionales, solo sirven para ambiciosos pero frágiles planes de transformación social, cuando se apaga su estrella. Las conquistas e imposiciones de tal o cual grupo social se neutralizan entre extremos y solo dejan como resultado la endémica inestabilidad del sistema. Por tal razón, en la medida que las transformaciones sociales no logren tracción en la memoria institucional de nuestros espacios constitucionales, y con ello puedan acumular fuerzas para los supuestos intentos de refundación democrática, la región estará a merced del péndulo vicioso, y este incesante columpiar entre utopías trucas e ideologías restrictivas para el desarrollo de nuestros pueblos.

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista (1852): *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina* [En línea] www.iphi.org.br/.../Juan_Bautista_Alberdi_-_Bases_y_puntos_de_partida_para_la_organización_política_de_la_República_Argentina.pdf
- Aparicio, Fernando (2004): *Justo Arosemena y el Estado Federal de Panamá, 1855-1863 en Alfredo Castillero Calvo* (ed.). Historia General de Panamá Vol. II Siglo XIX. Comité Nacional del Centenario de la República de Panamá , pp. 192-216.
- _____. (2004): *Federalismo e inestabilidad: Panamá bajo la Constitución de Río Negro en Historia General de Panamá* Vol. II Siglo XIX Alfredo Castillero Calvo (ed). Panamá: Comité Nacional del Centenario de la República de Panamá, pp. 217-235.
- Arosemena, Justo (1999): *El Estado Federal de Panamá*. Panamá: Biblioteca de la Nacionalidad.
- Bagú, Sergio (1949): *Economía de la sociedad colonial*. Ensayo de historia comparada de América Latina. México: Siglo XXI Editores.
- Balaguer, Francisco (2003): *Fuentes de derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 23. N.º 69 pp. 181-213.
- Bairoch, Paul (1997): *Victories et déboires*. Paris: Editoria Gallimard.
- Beluche, Olmedo (2010): *Independencia Hispanoamericana y Lucha de Clases*. [En línea] <http://www.argenpress.info/2010/03/independencia-hispanoamericana-y-lucha.html>

Bernstein, Edward (1893): *Ferdinand Lassalle as a social reformer*.
[En línea] <http://books.google.com>

Draper, Hal. (1968): *Karl Marx and Simon Bolívar: A note on authoritarian leadership in a National-Liberation movement*.
New Politics, VII N.º 1, 64-77.

Hamilton, Alexander and Madison, James & Jay, John (1788):
The Federalist Papers [En línea] <http://www.constitution.org/fed/federa00.htm>

Lassalle, Ferdinand (1862): *On the essence of constitutions*. [En línea] <http://www.marxists.org/history/etol/newspape/fi/vol03/no01/lassalle.htm>

Mannheim, Karl (1936): *Ideology and Utopia*. London: Routledge.

Mariátegui, José Carlos (2007): *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Marx, Karl & Kamenka, Eugene (1983): *The Portable Karl Marx*.
USA: Penguin Group.

Sarmiento, Domingo Faustino (1888) *Facundo o Civilización y Barbarie*. [En línea] <http://books.google.com>

Weber, Max (1978): *Economy and Society*. Los Angeles: University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

ENCUENTROS

La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010)

Sergio Moya Mena¹

Introducción

La indiscutible trascendencia geopolítica de Medio Oriente hace que sus distintas dinámicas políticas, económicas y religiosas logren un impacto planetario. De esa situación, naturalmente, no se excluyen las luchas por el poder y la influencia que se llevan a cabo en esta zona.

En los últimos años, diversas y complejas circunstancias han favorecido el ascenso de este país como nueva potencia en Medio Oriente. Irán es un país que reclama un lugar más protagónico en los asuntos internacionales. Una voluntad de *Weltpolitik*, que demanda algo más que “un lugar bajo el Sol”, y que se fundamenta en una estrategia de *soft power*². Esto pasa -entre otras cosas- por la definición de una activa política de alianzas que se extiende a América Latina. Promotor fundamental de este proceso ha sido el presidente iraní Mahmud Ahmadinejad, quien ha tocado la puerta y ha encontrado un cálido recibimiento en varios países de la región, lo

1 Secretaría General –FLACSO, San José, Costa Rica.
Correo electrónico: smoya@flasco.org

2 Entrevista del autor con Manuchehr Mohammadi, ex viceministro de Asuntos Exteriores para la Investigación y Educación diplomática de Irán, Qom, Irán, 7 de enero de 2010.

que posibilita a Irán convertirse en un actor político extrahemisférico influyente.

La política exterior iraní: de la Revolución Islámica a Ahmadinejad

Al contrario de lo que las representaciones occidentales suponen convencionalmente, la política exterior iraní difícilmente puede concebirse como “irracional”. Desde Ciro el Grande, hace más de veinticinco siglos, Irán ha curtido una sólida tradición en el arte de gobierno prudente y el manejo de los asuntos internacionales.

Desde la Revolución Islámica de 1979, los líderes de Irán se impusieron el reto de equilibrar dos dimensiones fundamentales de su política exterior: la ideología revolucionaria islámica (idealismo) y los intereses geopolíticos del país (pragmatismo), pero, con el paso del tiempo, el factor geopolítico se ha constituido en eje de la política exterior iraní, independientemente de quien ostente la presidencia de la República o el cargo de Líder Supremo, las dos posiciones medulares del poder en Irán.

Aunque la Revolución Islámica transformó al país, y lo sacó de una situación de marginalidad, hasta convertirlo en una potencia regional, la ideología es hoy un elemento entre muchos otros que configuran la necesidad de preservar la seguridad e interés nacional de Irán,³ especialmente frente a las intervenciones foráneas. Así, aunque el mismo presidente Mahmud Ahmadinejad pueda ser visto como un personaje altamente ideologizado y proclive a sembrar la división, la estrategia de política exterior de Irán le precede y debe ser vista como un esfuerzo más amplio del país para asegurar sus intereses geoestratégicos y de seguridad nacional ⁴.

Durante el primer mandato como presidente de Ahmadinejad, la principal preocupación del gobierno fueron los nuevos desafíos en materia de seguridad planteados por la presencia militar de los EE.UU. a lo largo de las fronteras con Irak y Afganistán. Sin embargo, en forma paradójica, los cambios geopolíticos propiciados

3 Barzegar, Kayhan. The Geopolitical Factor in Iran's Foreign Policy, en *The Iranian Revolution* at 30. The Middle East Institute, Washington, 2009.

4 Barzegar, Kayhan. *Iran's Foreign Policy Strategy after Saddam*. The Washington Quarterly. Center for Strategic and International Studies, Washington, January 2010, p. 174.

por los EE.UU. acabaron con las principales amenazas regionales a la seguridad de Irán. Consecuentemente, la posición del país en Medio Oriente se ha fortalecido. En su historia moderna Irán nunca había ejercido tanta influencia en Medio Oriente como ahora. Esa situación ha facilitado iniciar una intensa búsqueda de alianzas regionales y extra-regionales que-en parte- buscan contrarrestar el aislamiento que han impuesto sobre el país algunas potencias occidentales (EE.UU. Inglaterra, Alemania y Francia) y cuatro rondas de sanciones a las que Irán ha sido sometido por el Consejo de Seguridad de la ONU desde 2006.

Esta política de alianzas, iniciada por Ahmadinejad, ha mantenido un carácter altamente proactivo, especialmente en Medio Oriente y Asia Central, regiones que se consideran absolutamente prioritarias para Irán. Sin embargo, la búsqueda de espacios diplomáticos y nuevos socios y aliados se han extendido también a África y América Latina.

América Latina en las relaciones internacionales de Irán: el impulso diplomático de Ahmadinejad

Los primeros países de América Latina en establecer relaciones diplomáticas con Persia son Argentina y Brasil, en 1902 y 1903, respectivamente. Durante la época de la Dinastía Pahlevi (1925-1979), las relaciones entre Irán y América Latina mantuvieron un perfil bastante bajo. No es sino a raíz del triunfo de la Revolución Islámica en 1979, cuando los vínculos de Irán con la región se estrechan, especialmente con países como Cuba y Nicaragua. Es necesario reconocer que la estrategia de acercamiento a la región no fue iniciada por Ahmadinejad, sino por su antecesor, Mohammad Khatami (1997-2005), quien visitó Venezuela en tres ocasiones, abriendo brecha a la intensificación de los vínculos que se darían a partir del gobierno de Ahmadinejad. Al llegar a la presidencia de la República Islámica, Ahmadinejad inicia un proceso de aproximación más intenso hacia algunos países de América Latina, cuyos gobiernos coinciden con Teherán en diversos aspectos desde la crítica a la política internacional de los EE.UU., hasta el llamado a construir un “nuevo orden internacional”.

Desde que Ahmadinejad es presidente, la frontera diplomática de Irán en la región se ha expandido notablemente. El país dispone ahora de embajadas residentes en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela y alrededor de 50 diplomáticos, siendo la embajada de Caracas la más grande, con 12 funcionarios. En la actualidad, Irán se ha convertido en el tercer país de Medio Oriente con más presencia diplomática en América Latina ⁵.

Más allá de las especulaciones sobre la presencia iraní en América Latina y su amenaza a la seguridad, a menudo carentes de bases sólidas o sesgadas ideológicamente, está claro que, aunque América Latina no es una región que pueda ser considerada como prioritaria por Teherán desde el punto de vista geopolítico, su interés busca romper el cerco diplomático y económico a que el país es sometido. A Teherán le interesa también expandir el prestigio e influencia del país, cuyo establishment pretende convertir a la nación en una potencia, no solo en Medio Oriente y Asia Central, sino en el ámbito mundial.

La construcción de alianzas en Latinoamérica es también vista por Ahmadinejad como un producto de “consumo interno”: demostrar ante la opinión pública iraní que el país es capaz de trascender el aislamiento que imponen las sanciones, encontrar aliados en todo el mundo y así distraer a la opinión pública y las críticas por el pobre desempeño económico del gobierno.

5 Tanto Israel como Egipto tienen 14 embajadas en la región.

La ampliación de las relaciones comerciales

Uno de los efectos directos de la incursión iraní en América Latina es el incremento en los vínculos comerciales. El volumen de comercio entre Irán y América Latina ha experimentado un crecimiento del 209% en el año 2008, respecto al año anterior, llegando a casi los US\$3000 millones de dólares (Véase gráfico N.º 1).

Las exportaciones no petroleras de Irán a los países de América Latina se han triplicado en los últimos cuatro años. Así, mientras que en el año 2005 Irán exportó hacia la región US\$179 millones de dólares, la cifra alcanzó los US\$577 millones en el 2008, un crecimiento de más del 300%⁶.

Gráfico N.º1

Principales socios comerciales de Irán en América Latina *Datos de 2008*

Posición	País	Comercio	Variación 2007/2008
1	Brasil	\$1,263.4	88.0%
2	Argentina	\$1,197.4	N/A
3	Ecuador	\$168.2	N/A
4	Perú	\$65.2	30.9%
5	Venezuela	\$51.8	30.8%
6	Chile	\$34.2	612.5%
7	México	\$31.7	-45.4%
8	Uruguay	\$31.3	26.7%
	América Latina	\$2,862.3	209.7%

Fuente: International Monetary Fund, Latin Business Chronicle, periódicos de la región.

6 70 projects underway in Venezuela. *Iran Daily*. 10 de enero de 2010, p. 4.

Gráfico N.º 2**Principales destinos de las exportaciones iraníes
en América Latina Datos de 2008**

Posición	País	Comercio	Variación 2007/2008
1	Ecuador	\$168.2	N/A
2	Perú	\$61.1	31.4%
3	Venezuela	\$51.7	30.9%
4	México	\$26.7	37.6%
5	Brasil	\$16.7	380.0%
6	Argentina	\$7.2	75.0%
7	Chile	\$1.4	44.4%
8	Uruguay	\$1.3	85.2%
	América Latina	\$337.6	85.2%

Fuente: International Monetary Fund, Latin Business Chronicle.

Según datos del Fondo Monetario Internacional, FMI, Brasil es el mayor socio comercial de Irán en América Latina. El comercio bilateral alcanzó los US\$1260 millones en 2008, un crecimiento del 88% respecto al 2007. Sin embargo, durante la visita de Ahmadinejad a Brasilia, en noviembre de 2009, fuentes del gobierno brasileño afirmaron que la cifra había llegado a los US\$2000. Adicionalmente, funcionarios iraníes calculan que, en término de cinco años, el intercambio comercial podría llegar a los US\$10.000⁷. Durante la visita de Lula da Silva a Teherán, en mayo de 2010, Brasil se comprometió a financiar la exportación de 1 billón de euros en alimentos durante los próximos cinco años, de manera que el comercio entre ambos países sea menos dependiente de bancos extranjeros⁸. Lula ha afirmado que “no tiene sentido que el comercio entre compañías iraníes y brasileñas dependa del crédito y la buena voluntad de bancos extranjeros”.

7 Acordo entre Irã e Brasil poderia render cerca de US\$ 10 bilhões. *O Estado de São Paulo*, 16 de mayo de 2010.

8 Lula anuncia financiamento de exportações de alimentos ao Irã. *O Globo*, 16 de mayo de 2010.

Se ha dicho, incluso, que el comercio con Brasil le permite a Irán eludir las sanciones económicas a través de un proceso por el cual las empresas brasileñas logran vender sus productos a Irán como si fueran de Dubai (Emiratos Árabes Unidos). Se trata de una operación triangular que dribla las sanciones y de la que tendría pleno conocimiento el gobierno brasileño. “Cada vez que hay una sanción contra Irán las empresas brasileñas celebran”, ha afirmado el embajador de Brasil en los Emiratos Árabes Unidos, Flavio Sapha. Aunque se desconocen los nombres de las empresas, el embajador confirma que el azúcar y la carne de vacuno brasileña están llegando a Irán a través de Dubai⁹.

Pese a la tensa relación entre los dos países, el comercio con Argentina llegó a los US\$1200 millones en 2008, un incremento espectacular respecto al año anterior. Con el Ecuador también se presenta un crecimiento acelerado, pasó de los US\$6 millones en 2007 a US\$168 en el 2008. En el caso de Venezuela, es interesante el hecho de que, pese al establecimiento de ambiciosos programas de inversión y constitución de empresas binacionales, el comercio bilateral sigue siendo poco significativo, apenas US\$ 52 millones¹⁰. La República Islámica no figura todavía entre los diez socios comerciales más determinantes de esa nación sudamericana. Incluso Egipto sostiene más actividad comercial con Venezuela que con Irán¹¹.

Otros socios comerciales significativos de Irán en la región son México, Perú, Chile y Uruguay; este último país, desde la revolución iraní, se ha convertido en fuerte proveedor de arroz, lana y pieles y, en ocasiones, carne de vacuno.

Aunque la relación comercial entre la región e Irán se distingue, evidentemente, por un gran dinamismo y en algunos casos un crecimiento espectacular, Irán está todavía muy lejos de constituirse en un socio comercial significativo para países como Brasil, Argentina o Venezuela.

9 Produto brasileiro dribla embargo da ONU e chega ao Irã via Dubai. *O Estado de São Paulo*, 5 de febrero de 2008.

10 América Latina triplica comercio con Irán: Brasil encabeza y siguen Argentina y Ecuador.

11 Instituto Nacional de Estadística, INE. <http://www.ine.gov.ve/comercio/comercioindice.asp>

Las relaciones bilaterales

Venezuela

Aunque existen lazos comerciales entre los dos países desde 1960, lo que ha hecho converger desde hace mucho tiempo a ambos países es su condición de potencias petroleras. De hecho, Irán y Venezuela coordinan habitualmente estrategias en instancias como la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP. Paulo Botta, admite que, en foros como la OPEP y el Movimiento de Países no Alineados, NOAL, fueron los escenarios desde los cuales Ahmadinejad-siempre con el patrocinio de Venezuela- inició su acercamiento a la región¹². El líder iraní encontró en Chávez el enlace que le permitiría expandir sus vínculos hacia países como Bolivia, Cuba, Nicaragua y a Ecuador, que comparten su adhesión a la Alianza Bolivariana de los Pueblos, ALBA, organismo del que Irán es ahora miembro observador.

Si en la presidencia de Mohammad Khatamise fortaleció la cooperación energética y se acordó la creación de empresas binacionales como VENIRAN, dedicada a la fabricación y ensamblaje de tractores, con Ahmadinejad los encuentros se multiplican en todos los niveles, lo mismo que las visitas de Estado: Ahmadinejad ha visitado Venezuela en cuatro ocasiones y Chávez ha viajado a Irán seis veces.

El presidente venezolano ha definido una “hoja de ruta” en las relaciones de ambos países, esta comprende una primera etapa que va de los años 2010 a 2015, y que correspondería a un periodo de transición; y una segunda, entre los años 2015 a 2020, que estaría marcada por un desarrollo significativo de las relaciones bilaterales en todos los ámbitos.

En la primera visita de Ahmadinejad a Caracas, en septiembre de 2006, se firmaron 26 acuerdos que incluían, entre otros asuntos, la creación de una compañía petroquímica binacional y exploración conjunta de petróleo. A partir de ese año, la cooperación se ha incrementado notablemente. Durante el 2009, Chávez y Ahmadinejad acordaron crear un banco conjunto iraní-venezolano; se creó la

12 Botta, Paulo. *Irán en América Latina: Desde Venezuela hacia Brasil*. Ágora Internacional Vol. 4 N.º 9 pp. 43 - 47. p.

compañía petrolera binacional VENIROC, que planea establecer una refinería en Siria y se firmó un acuerdo por el cual Venezuela supliría a Irán de 20.000 barriles de gasolina diarios¹³. Para mayo de 2010 el número de proyectos bilaterales ascendía a 340, muchos de ellos en el sector privado y en campos como la producción de automóviles¹⁴ y tractores, vivienda, vuelos comerciales directos, cemento, productos lácteos, minería y excavación, cultura, tecnología y la academia, entre otros.

En el ámbito político y diplomático, ambos mandatarios han encontrado puntos de convergencia entre los objetivos de la Revolución Islámica y la llamada “Revolución Bolivariana”: el cuestionamiento al orden capitalista y el imperialismo; la crítica a las políticas de los EE.UU. en Medio Oriente; la necesidad de crear un nuevo equilibrio mundial; la promoción de un orden pluripolar libre de hegemonías, etc.

Esta convergencia retórica ha hecho de Chávez el principal aliado y defensor de Ahmadinejad. El líder venezolano ha llamado al presidente iraní “héroe” y “gladiador anti-imperialista”; considera a Irán un modelo de desarrollo y ha afirmado que “defenderá a Irán en la región de cualquier amenaza de invasión”. Venezuela como Irán son -según Chávez- “blanco de los ataques del imperialismo, que acusa a ambos países de exportar el terrorismo, cuando son ellos los asesinos”. Ambos mandatarios han manifestado su voluntad de fortalecer un “eje de unidad” en contra de los Estados Unidos y han encontrado en Rusia y China ayuda para sus planes de desarrollo militar, campo en el que Irán y Venezuela han explorado vías de cooperación que no implican la presencia de personal militar iraní en esa nación sudamericana¹⁵.

Bolivia

Con el patrocinio de Chávez y a través de diversos contactos en ámbitos como el NOAL, Bolivia estableció relaciones diplomáticas

13 Venezuela cooperation underlined. *Iran Daily*. 9 de octubre de 2009, p. 4.

14 La empresa binacional VENIRAUTO fabrica los modelos *Centauro* y *Turpial* en plantas venezolanas. Según el Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, la empresa produciría 16 mil vehículos en el 2010.

15 Iran, Venezuela to strengthen deterrent capabilities: Defense Minister, *Iranian Student News Agency*, 29 de abril de 2009.

con Irán en 2007. Ese mismo año el presidente Evo Morales hizo su primer viaje a Teherán, ocasión en la que Ahmadinejad afirmó que las “dos naciones revolucionarias” y los gobiernos de Irán y Bolivia eran “aliados naturales y se apoyarían en cualquier circunstancia”¹⁶. Los dos mandatarios firmaron varios convenios en materia de comercio y energía, e Irán se comprometió a apoyar con asesoramiento técnico y económico a Bolivia, en los campos agropecuario, geológico y de defensa.

Cuando el presidente iraní visitó Bolivia, en octubre de 2008, prometió US\$1 millón de dólares para construir dos clínicas, una de las cuales empezó a funcionar un año después en El Alto ¹⁷.

La inversión iraní en proyectos industriales incluye fábricas de lácteos, minería, agricultura, centrales hidroeléctricas, y financiación de estudio en Irán para estudiantes bolivianos. Ambos gobiernos han explorado también la posibilidad de lanzar una estación de televisión estatal.

La mayoría de los proyectos de cooperación no se han concretado.

Ecuador

El presidente de Ecuador, Rafael Correa, ha ahondado sus vínculos económicos y políticos con Irán desde que invitó a Ahmadinejad a su toma de posesión en enero de 2007. En esa ocasión, Correa afirmó que la República Islámica “pronto encontraría un lugar especial en la política exterior de su país”, cuestionó la política antiiraní de los EE.UU. y dijo que nadie impediría que el Ecuador ampliara sus propios intereses con un país “que no les ha hecho nada a los ecuatorianos y que sólo muestra su amistad” ¹⁸. Correa añadió que su país no iba a dejar de acercarse a Irán porque los EE.UU. lo tuvieran en una “lista negra”. Durante su visita a Teherán, Correa expresó la anuencia de su gobierno a cooperar en diversos campos

16 Iran, Latin America construct new world system. *Press TV*, 8 de septiembre de 2008.

17 Irán equipó un hospital de segundo nivel en El Alto. *La Prensa*, 24 de noviembre de 2009.

18 Ecuador president heads for first-ever official visit to Iran. *Alibaba.com*. 5 de diciembre de 2008.

como el militar, el técnico y el industrial, destacando también los avances de Irán en materia defensiva y militar ¹⁹. Después de su visita el presidente ecuatoriano anunció que Ahmadinejad se había comprometido a invertir más de US\$200 millones en Ecuador para potenciar el comercio y los proyectos conjuntos de desarrollo ²⁰.

Más adelante, Irán accedió a financiar dos nuevas centrales eléctricas en el país y concedió un préstamo de US\$ 40 millones para los exportadores ecuatorianos. Irán ha considerado también depositar US\$ 145 millones dólares en el Banco Central de Ecuador.²¹ Como parte de un acuerdo de financiación firmado entre Ecuador e Irán en diciembre de 2008, la estatal Desarrollo de las Exportaciones Banco de Irán planea abrir una sucursal en la capital de Ecuador, con el fin de impulsar el comercio y aumentar las exportaciones de Ecuador a Irán.

Nicaragua

Los dos países han profundizado sus vínculos a partir del retorno al poder del Frente Sandinista, en 2007, cuando las relaciones diplomáticas fueron restablecidas después de su interrupción en 1990. Entre el FSLN y el régimen iraní hay -de alguna manera- una historia compartida, una referencia común a dos “revoluciones hermanas” y antiimperialistas que en el mismo año (1979) derrocaron a dictadores aliados de los EE.UU. No es de extrañar, entonces, que 31 años después, el presidente Daniel Ortega y Ahmadinejad sigan viéndose como “aliados naturales”.

Durante la visita de una misión oficial iraní a Managua, en agosto de 2007, Irán se comprometió a financiar varios proyectos de desarrollo, que incluían la edificación de 10000 viviendas, el envío de 4000 tractores, la construcción de cinco plantas procesadoras de leche y diez centros de acopio lechero, el suministro de equipos modernos para el sistema de riego, cursos y talleres de capacitación en temas de desarrollo agropecuario, la construcción de un matadero industrial y plantas empacadoras de carne y la instalación de un policlínico en Managua, con el propósito de ofrecer servicios,

19 Irán y Ecuador fortalecen lazos. *Diario Hoy*, 7 de diciembre de 2008.

20 Iran to loan \$200 Million to Ecuador. *Latin American Herald Tribune*, 28 de enero de 2009.

21 Iranian Bank to open branch in Ecuador. *PressTV*, 10 de septiembre de 2009.

consultas médicas y el suministro de medicamentos. Se planteó, además, la posibilidad de instalar ensambladoras de maquinarias e implementos agrícolas y el gobierno nicaragüense presentó a Irán el proyecto del puerto de aguas profundas de *Monkey Point*, en la Costa Caribe de Nicaragua, una inversión en la que participarían otros “países amigos” como Venezuela.

Un año después, se anunció que Irán otorgaría un préstamo de 150 millones de euros para la construcción de una represa y una central eléctrica en la región Caribe Norte de Nicaragua²².

Ahmadinejad se comprometió también a hacer las gestiones pertinentes para perdonar la deuda de US\$ 150 millones de la nación centroamericana por concepto de suministro de petróleo durante la década de 1980. Hasta el momento, ninguno de esos compromisos se ha cumplido.

Brasil

Brasil es, sin lugar a dudas, el principal *trofeo* de la política latinoamericana de Ahmadinejad. Como lo dice el analista Peter Hakim: “Para Irán una visita de Estado a Brasil equivale a diez a Venezuela”. Aunque desde hace unos veinte años ambos países empezaron a expandir sus relaciones económicas bilaterales, es a partir del segundo mandato del presidente Luiz Ignacio Lula da Silva, cuando el régimen iraní encuentra un aliado que ha resultado ser fundamental, especialmente en lo que respecta a las pretensiones iraníes de desarrollar un programa nuclear.

Cuando Lula da Silva llegó al Palacio de Planalto, se iniciaron varios proyectos de cooperación energética conjunta, por medio de los cuales la Compañía Nacional de Petróleo de Irán otorgó derechos de exploración a la empresa PETROBRAS en el mar Caspio ²³. A partir de entonces, ambos países han continuado su cooperación en el campo energético, a pesar de que, en julio de 2009, PETROBRAS anunció que los descubrimientos a cargo de Irán no eran viables comercialmente. La empresa aclaró que la decisión de

22 Irán ofrece préstamo a Nicaragua para construir central hidroeléctrica. *El Nuevo Diario*, 11 de marzo de 2008. Managua, Nicaragua

23 Petrobras to drill in Caspian, *New York Times*, 7 de Julio de 2004.

detener la exploración “no estaba motivada por presiones políticas” sino por una evaluación estrictamente técnica.

El ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, ha dicho que Irán es “el nuevo socio geográfico en la política del Brasil” y que el acercamiento del país a Medio Oriente y a Irán era parte de un esfuerzo del presidente da Silva por diversificar la economía y las relaciones comerciales de Brasil ²⁴. Desde Itamarati se ha advertido que el aislamiento político de Irán “solo sirve para radicalizar las posiciones” ²⁵. Estas perspectivas obviamente encuentran eco en la política de alianzas de Ahmadinejad, quien afirma que “Irán y Brasil han elaborado una comprensión clara y común de los problemas globales y capacidades de cada uno. Irán es una buena puerta para el ingreso de Brasil en la región del Medio Oriente y Brasil es, de la misma manera, una buena puerta de entrada para Irán en una parte extensa de la región de América Latina”.

Argentina

Las relaciones con Argentina contrastan significativamente con las estrechas vinculaciones que ha desarrollado el presidente Ahmadinejad con los países del ALBA y Brasil. El principal diferendo entre ambos países es el tema de los actos terroristas cometidos contra la embajada de Israel y las instalaciones de la Asociación Mutual Israelita Argentina, AMIA, en 1992 y 1994, respectivamente. El gobierno argentino atribuye estos hechos a la organización chiíta libanesa Hezbollah y a varios funcionarios iraníes (*que incluyen al ex presidente Ali Akbar Rafsanjani*) contra los que Argentina ha emitido varias órdenes de arresto. A partir de esa iniciativa, las tensiones han sido recurrentes entre ambos países, tensiones que, sin embargo, no han afectado las relaciones comerciales.

El gobierno de Néstor Kirchner había insistido en las acusaciones contra los funcionarios iraníes y en 2008, el país votó a favor de sanciones de la ONU contra el programa nuclear de Irán. Incluso, Kirchner canceló su participación en la toma de posesión

24 Brazilian FM calls Iran ‘New Partner’, *Fars News Agency*, 9 de mayo de 2009.

25 Brazilian Foreign Ministry Official discusses importance of relations with Iran,” *InfoRel*, 7 de julio de 2009.

del presidente Rafael Correa, debido a la presencia del mandatario iraní.

Aliados en el tema nuclear

Aunque América Latina no es la prioridad diplomática de Teherán, posiblemente el rédito más significativo de la iniciativa diplomática del gobierno de Mahmud Ahmadinejad ha sido el apoyo encontrado en la región para el programa nuclear iraní. En septiembre de 2007, Bolivia e Irán suscribieron un pronunciamiento conjunto en el que se subrayaban “los derechos de las naciones en desarrollo a hacer uso de la energía nuclear con fines pacíficos”. Un año después, el presidente Morales afirmó que Bolivia rechazaba la intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el programa nuclear de Irán, aduciendo que “carecía de toda justificación jurídica o técnica”²⁶.

Un apoyo similar ha obtenido Irán de Venezuela, cuyo presidente ha declarado que Irán tiene el “derecho legítimo” aun programa nuclear con fines pacíficos. En la misma tónica se ha expresado el gobierno del Ecuador. La canciller de ese país, María Isabel Salvador, afirmó, en diciembre de 2008, que su país creía que el programa nuclear de Irán está destinado a generar solo energía nuclear para uso civil y que dicho programa no impedirá el desarrollo de buenas relaciones entre Irán y Ecuador²⁷. En el caso de Nicaragua, como miembro del NOAL, el país suscribió un pronunciamiento de esa entidad que afirma el “derecho de la República Islámica a hacer uso pacífico de la energía nuclear”.

Pero es el apoyo de Brasil al programa nuclear iraní el que ha resultado estratégico para Teherán, especialmente a partir del ingreso de esta nación sudamericana como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de la ONU, en enero de 2010. Conviene anotar que el interés de Brasil en el programa nuclear iraní se remonta a los años noventa, cuando se llegó a considerar la venta de equipos de su fallido programa nuclear a la República Islámica, un acuerdo que fue impedido por los EE. UU.

26 Iran, Latin America constructs new world system. *Press TV*, 7 de septiembre de 2008.

27 Ecuador blasts sanctions against Iran. *Press TV*, 9 de diciembre de 2008.

La posición de Brasil indica que es el Organismo Internacional de Energía Atómica, OIEA, y no el Consejo de Seguridad u otros actores, quien debe resolver la disputa sobre el programa nuclear iraní. El canciller Celso Amorín ha dicho que Brasil no reconoce las sanciones unilaterales impuestas a Irán, ya sea por los EE.UU. o por la Unión Europea y que no acepta ningún tipo de presión en sus relaciones con otros países, especialmente Irán²⁸. Esta perspectiva ha sido reiterada en múltiples ocasiones por el presidente da Silva, quien ha agregado que “Irán tiene el derecho de proceder con la investigación nuclear con fines pacíficos y no debe ser castigado solo por sospechas occidentales de que quiere fabricar una bomba atómica”.

El apoyo brasileño ha sido refrendado de manera reiterada en varios organismos multilaterales. A finales de noviembre de 2009, el OIEA emitió un reproche a Irán ante la construcción de una segunda instalación para el enriquecimiento de uranio; no obstante, Brasil, junto con otros cinco países, se abstuvo de votar. El embajador de ese país ante el organismo justificó la abstención argumentando que la “la resolución abría la vía a sanciones y éstas solo conducirán a un endurecimiento de la posición iraní.” La visita del Presidente Ahmadinejad a Brasil, en noviembre de 2009, apuntaló la alianza entre ambos países en momentos que la presión internacional sobre Irán, respecto al tema nuclear, se incrementaba.

Ante el anuncio de Washington de una nueva política nuclear que señala a Irán y a Corea del Norte como “países susceptibles de ser blanco de un ataque”, el presidente da Silva dijo:

“No se puede partir del prejuicio de que Ahmadinejad es un terrorista al que es preciso aislar. Tenemos que negociar. Quiero conversar con él de estos temas hasta el último minuto (...) Es preciso que los iraníes sepan que pueden enriquecer uranio para fines pacíficos y que los demás tengamos la tranquilidad de que es solo para dichos usos pacíficos (...) Pakistán tiene la bomba atómica, Israel,

28 Brazil doesn't recognize unilateral sanctions on Iran, *Tehran Times*, 10 de noviembre de 2008.

también. Es comprensible que quien se siente presionado por esa situación pueda pensar en crear la suya. No tenemos derecho a poner a nadie contra la pared, a practicar la táctica del todo o nada” ²⁹.

Por su parte, Marco Aurelio García, asesor especial del presidente brasileño en asuntos exteriores afirmó:

“La posición que Brasil defiende es muy clara: no queremos que Irán se involucre en la producción de armas nucleares. Queremos que Irán tenga el derecho de producir energía nuclear, para uso pacífico, como Brasil, y punto” (...) *Desconfiaban de Irak porque supuestamente tenía armas químicas e invadieron el país. Murieron centenas de personas y convirtieron aquel país en un infierno y en un territorio de terroristas”* ³⁰.

En mayo de 2010 Brasil promovió una audaz iniciativa diplomática (*en la que también participó activamente Turquía*); logró el compromiso de Irán a aceptar el intercambio de una parte de su combustible nuclear lejos de su territorio. Según el pacto, Irán enviaría a Turquía 1200 kilos de uranio enriquecido al 3,5 por ciento para recibir, a cambio, y en plazo de un año, 120 kilos de combustible nuclear procedente de Rusia y Francia para un reactor iraní de uso civil. No obstante, esta iniciativa fue rechazada por los EE.UU. cuya Secretaria de Estado, Hillary Clinton, afirmó que “hacer que Irán ganara más tiempo hacía del mundo un lugar más peligroso”. La propuesta tampoco impidió que los EE.UU. y sus aliados en el Consejo de Seguridad impusieran a Irán una cuarta ronda de sanciones, un desenlace que deja mucho que desear sobre la voluntad política de los EE.UU. para arreglar sus diferendos con Irán por medios diplomáticos.

29 Lula insiste en “negociar” sobre el caso nuclear iraní, *ABC Digital*. <http://www.abc.com.py/abc/nota/101201-Lula-insiste-en-“negociar”-sobre-el-caso-nuclear-iraní/>

30 Lula defenderá derecho iraní, *ABC Digital*, 9 de abril de 2010.

Los enfoques

El acercamiento de Irán hacia la región, impulsado por Ahmadinejad, ha generado diversas reacciones. Los gobiernos que han estrechado lazos con la República Islámica justifican dicho acercamiento con diversos argumentos: ampliación estratégica de la frontera diplomática en Medio Oriente, búsqueda del interés nacional, expansión del comercio y las inversiones entre economías complementarias, construcción de ejes diplomáticos alternativos, etc.

Por otro lado, los que dentro y fuera de la región cuestionan dicho acercamiento, incluyen algunos sectores de la prensa, partidos políticos de derecha, funcionarios del Pentágono y el Departamento de Estado, el *lobby* pro-Israel, *think tanks* como el *American Enterprise Institute*, *The Center for Security Policy* o el *Hudson Institute*. En estos ámbitos han ejercido una poderosa influencia los sectores neoconservadores de los EE.UU.³¹ que han venido obstaculizando cualquier acercamiento diplomático de los EE.UU. a Irán y que, incluso, apelan al cambio de régimen y al uso de la fuerza militar contra la República Islámica. Los argumentos esgrimidos hacen casi siempre referencia a “razones de seguridad”: Irán es un país que “exporta terrorismo” y financia a “organizaciones terroristas como Hezbollah y Hamas” y su presencia en América Latina “es una amenaza para la seguridad de los EE.UU”. A partir de esta premisa, se cuestiona cualquier contacto político, económico, diplomático o cultural con ese país.

Desde los sectores oficiales norteamericanos, el Secretario de Defensa estadounidense, Robert Gates, ha acusado a Irán de “actividades subversivas” en América Latina, y en términos similares se ha expresado la Secretaria de Estado, Clinton, quien considera “una mala idea para América Latina acercarse al Gobierno de Irán” y que esa política puede traer “consecuencias”³².

31 Véase al respecto: *Iran in World Politics: the question of the Islamic Republic*, Arshin Adib-Moghaddam, Columbia University Press; *Target Iran: the truth about the White House's Plans for Regime Change*, Scott Ritter, Nation Books; *The Iran agenda; The real history of U.S. Policy and the Middle East Crisis*, Reese Erlich, Polipoint Press; *Iranophobia: the logic of an Israeli obsession*, Haggai Ram Stanford University Press.

32 Clinton advierte a Latinoamérica contra las alianzas con Irán. *El País*, 11 de diciembre de 2009.

Sin embargo, es preciso advertir que muchos de estos cuestionamientos parten desde una deliberada intención de torcer y exagerar los hechos con fines políticos, alimentando una paranoia anti-irani que sataniza a este país.

Así, muchas de las “advertencias” han sido acompañadas por acusaciones que no pocas veces han tenido que ser desmentidas. Considérense en este sentido los siguientes ejemplos: En julio de 2009, Hillary Clinton expresó su inquietud por la construcción de una “megaembajada” iraní en Managua en la que -según decía- “circulaba sin control gran cantidad de personal diplomático iraní”, y que tendría fines inciertos. La información era apoyada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, la cual aseguraba que había 30 diplomáticos iraníes “seguramente agentes de inteligencia involucrados en actos de terrorismo”,³³ y por el influyente periodista conservador Andrés Oppenheimer. La “denuncia” alcanzó mucho eco en ciertos sectores de la prensa latinoamericana, hasta que fue desmentida, cuando periodistas del diario *The Washington Post* constataron in situ que la “megaembajada” era sólo una pequeña residencia alquilada en la que vivían únicamente el embajador junto con su esposa e hija.³⁴

En un caso similar, un informe del Pentágono, develado en abril de 2010, indicaba que la Guardia Revolucionaria Islámica “tenía presencia en América Latina y particularmente en Venezuela”³⁵. Días después el Comandante del Comando Sur, General Douglas Fraser, reconocía que no había presencia militar de Irán: “Vemos un creciente interés y compromisos de Irán con Venezuela (...) Es una presencia diplomática y comercial. No he visto evidencia de una presencia militar”³⁶.

También el gobierno israelí, enfrascado en una competencia por el poder en Medio Oriente con la República Islámica, a la que considera como una “amenaza existencia”, ha reaccionado con una

33 Foreign Ministry concerned about Iran’s ties with South America, *Haaretz*, 6 de mayo de 2009.

34 Iran’s invisible Nicaragua embassy. *The Washington Post*, 13 de julio de 2009.

35 Pentágono: “Milicias de Irán están en Venezuela”. *El Diario*, 23 de abril de 2010, <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/150342-pentagono-milicias-de-iran-estan-en-venezuela/>

36 No Iran military presence in Venezuela: U.S. general. *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/idUSTRE63Q45N20100427>

ofensiva mediática y diplomática tendiente a atajar lo que llaman “creciente presencia iraní en América Latina”. Altos funcionarios israelíes, como el canciller Avigdor Lieberman, su viceministro Danny Ayalon y el presidente Shimon Peres, han llevado a cabo giras regionales con el ánimo explícito de hacer frente a la implicación de Irán en la región.

Sin embargo, hasta el momento, ni las “advertencias” del gobierno de los EE.UU. ni las visitas de los funcionarios israelíes a la región han tenido incidencia política en las relaciones cordiales que Irán mantiene con Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Brasil. Ninguno de estos países ha revertido su acercamiento a Irán a partir de estas “advertencias”; por el contrario, estas no han hecho más que azuzar la retórica anti-estadounidense. Cuando Clinton formuló sus comentarios, el vicescanciller boliviano Hugo Fernández respondió:

*“La secretaria de Estado, Hillary Clinton, dice que es mala idea tener relaciones con Irán. Y, aparentemente, lo que es mala idea para Estados Unidos debería ser mala idea para todo el mundo. Eso es un error porque ya no estamos en esa época (...) si EE. UU tiene una indigestión con Irán, no necesariamente los demás tenemos que ir al médico”*³⁷. Ante la inquietud del gobierno de los EE.UU. por el viaje de Lula a Irán en mayo de 2010, el mandatario brasileño dijo: “Voy a Irán como a cualquier otro país del mundo. Estados Unidos jamás me pidió que dejara de viajar; yo no tengo que rendir cuentas. La relación con EE.UU. es soberana. Ellos visitan a quien quieren y yo también visito a quien quiero”³⁸.

En el caso de Israel, es evidente la preocupación de su gobierno por la pérdida de espacios políticos en América Latina. Cuando el canciller Lieberman pidió a Brasil ejercer su influencia para detener el programa nuclear iraní, el presidente Lula le respondió más bien criticando a Israel por su negativa a firmar el Tratado de No-

37 Bolivia le pide a EE. UU que no interfiera en sus relaciones con Irán <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=25126>

38 Lula da Silva defiende su próximo viaje a Irán. *El Comercio*, Quito, 27 de febrero del 2010.

Proliferación y añadió que a “Brasil le gustaría que todos los países firmen el tratado de no proliferación nuclear” y le gustaría ver el Oriente Medio “libre de armas nucleares”³⁹. Israel tiene ahora que hacer frente a la emergencia de Irán como potencia, no solo en el escenario regional de Medio Oriente, sino también en otras partes del globo.

Reacciones a la ofensiva latinoamericana de Ahmadinejad también se generan dentro de Irán. Hace algunos meses, Mir Hosein Mousavi, quien fue candidato en las últimas elecciones presidenciales iraníes, dijo que Ahmadinejad cometía un error al acercarse demasiado a los países de América Latina, pues las prioridades del país debían ser los estados de la región (*Medio Oriente*). También en espacios como el parlamento iraní, se ha llegado a criticar la forma en que se han tramitado las ayudas y los préstamos a algunos países latinoamericanos.

Conclusiones

Una de las señales del surgimiento de un mundo crecientemente multipolar es la voluntad de potencias emergentes como China, Rusia o Irán de consolidar su influencia y prestigio en áreas más y más alejadas de sus entornos geopolíticos inmediatos. En alguna medida, la política exterior iraní se asimila a la estrategia de *Soft Power* que China ha venido ejercitando en varias partes del mundo y la región desde hace algunos años. América Latina no es una prioridad en la agenda de política exterior de China y tampoco lo es para Irán, pero incursionar en áreas que hasta hace poco se consideraban “reducto exclusivo” de algunas superpotencias es una forma de sumar prestigio y apoyo que tarde o temprano generan réditos políticos. Quienes obviamente se sienten más vulnerados son los EE.UU., cuyos líderes y estrategias ven con impotencia cómo se hace cada vez más difícil aplicar con rigurosidad la *Doctrina Monroe* y evitar la injerencia de actores antagónicos extracontinentales como Irán o China en los asuntos hemisféricos. En el fondo, el temor es hacia la construcción de ejes de poder alternativo que cuestionen cada vez con más contundencia y éxito el poderío mundial de los EE.UU.

Para Irán, incursionar en América Latina con apoyo a gobiernos que profesan una retórica antiestadounidense, es una forma de

39 Brazil gives Israel cold shoulder over Iran. *Fars News Agency*, 23 de julio de 2009.

demostrar a EE.UU. que tiene una *política global*, que no se limita a su propio “patio trasero”. La República Islámica ha encontrado un contingente de aliados en América Latina que le han resultado de mucha utilidad para oxigenar y diversificar su política exterior.

Los flujos y las tendencias de la globalización han “acercado” a América Latina y el Medio Oriente, multiplicando los intercambios y los encuentros políticos entre las dos regiones; prueba de ello son las *Cumbre Países Árabes-América del Sur* que se han llevado a cabo en los últimos años; la consideración del problema palestino-israelí a partir de criterios mucho más autónomos y menos supeditados a las posiciones políticas de los EE.UU.⁴⁰; o la incursión inédita de Brasil como “mediador honesto” en varios conflictos de Medio Oriente. Esta ampliación de la autonomía relativa ha propiciado que Brasil se haya convertido en un verdadero valedor de Ahmadinejad en la resistencia contra el aislamiento del país y el establecimiento de sanciones contra Irán, posición a la que ha querido acercar a otras potencias regionales emergentes como Turquía.

Aunque iniciado durante el gobierno de Khatami, el acercamiento a América Latina ha tenido a Ahmadinejad como principal artífice. Dicho acercamiento se inserta en la estrategia iraní de diversificar sus alianzas y buscar socios para proyectos como el programa nuclear, que aunque responde a requerimientos geopolíticos muy propios de Medio Oriente, consolidaría el papel del país como potencia mundial.

Sin embargo, las alianzas construidas por Ahmadinejad en la región no dejan de ser frágiles. Las relaciones comerciales, aunque novedosas y prometedoras no son todavía significativas desde el punto de vista cualitativo. Pese a que hay expresiones concretas de la cooperación iraní, como algunas de las empresas binacionales constituidas en Venezuela o los proyectos de cooperación energética con Brasil, se han firmado decenas de acuerdos, cartas de entendimiento y proyectos de cooperación muchos de los cuales se sustentan en promesas... *que no se han cumplido*. Los casos de Bolivia y Nicaragua son quizás los más significativos.

Pese también a la rimbombancia con que estas propuestas e iniciativas (*muchas de ellas de carácter faraónico*), han sido

40 Venezuela y Bolivia rompieron relaciones diplomáticas con Israel en solidaridad con el pueblo palestino ante el ataque que sufrió durante la operación *Plomo Fundido* en enero de 2009.

presentadas en Irán, la opinión pública iraní, mucho más preocupada por las cuestiones económicas y políticas internas, ha reaccionado con indiferencia.

Las buenas relaciones que Irán mantiene en la actualidad con los países del ALBA no garantizan su sostenibilidad, pues dependen mucho de los giros políticos que puedan surgir a lo interno de los países que integran la alianza. En casi todos estos, la oposición conservadora ha criticado duramente el acercamiento a Irán. Incluso en Brasil, país que cambiará de presidente en octubre de este año, varios líderes del centrista Partido Social Demócrata (PSDB) -el mayor partido de la oposición- han cuestionado los estrechos lazos de Lula con Irán.

Irán ha podido incursionar con éxito en la región gracias a la aquiescencia de gobiernos de orientación izquierdista, pero es muy probable que un giro a la derecha “corte” o al menos congele los intercambios con Irán. Esa situación ya sucedió en Nicaragua, cuando triunfó la derecha en las elecciones de junio de 1990 y las relaciones con la República Islámica se interrumpieron.

Bibliografía

- Barzegar, K. (2009): *The Geopolitical Factor in Iran's Foreign Policy*, en *The Iranian Revolution at 30*. (The Middle East Institute, Washington.)
- Barzegar, K. (2010): *Iran's Foreign Policy Strategy after Saddam*. The Washington Quarterly.(Center for Strategic and International Studies, Washington, January.)
- Botta, P. *Irán en América Latina: desde Venezuela hacia Brasil*. Ágora Internacional Vol. 4 N.º 9.
- Haghiroosta, M.(2008): *Actas del Seminario Internacional: diálogo Cultural entre Irán y América Latina, 10'14 mayo de 2008*, (Universidad de Teherán, Facultad de Estudios del Mundo, Teherán).
- Marengo, E. et al. (2008): *Relaciones de Nicaragua con Venezuela e Irán: tendencias y Hechos*. (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Managua).
- Rubin, M.(2008):*Iran's Global Ambitions*. **Middle East Outlook**.N.º3. March 2008.
- Tokatlian, J. G. (2009): *El agotamiento de la Doctrina Monroe*. *Le Monde Diplomatique*, (Edición colombiana).

ENCUENTROS

Regina Galindo: el arte de arañar el caos del mundo

El *performance* como acto de resistencia

*Sergio Villena Fiengo*¹

“El mundo es ese caos conocido,
por qué no arañar en él.”

Regina Galindo
(entrevista con Silvio De Gracia, en Malabia, Argentina, 2009)

“Cada acción es un intento de mostrar un aspecto de la realidad, son actos que quieren denunciar o cuestionar. Mantengo una actitud crítica y quizás por allí se filtra el término político, no como politiquería, sino como compromiso social. Son pequeños actos de resistencia. El cuerpo individual en confrontación y resistencia como metáfora del cuerpo global”

Regina Galindo
(entrevista con E. Neira, <http://revista.escaner.cl/nodo/917>)

1 Doctor en Estudios de la Sociedad y la Cultura y profesor asociado en la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica, correo electrónico: sergio.villena@ucr.ac.cr. Este texto es resultado del proyecto N.º 211-B0-150, adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la U.C.R. El autor agradece la autorización de Regina Galindo para utilizar las imágenes que se intercalan en el texto, las cuales han sido tomadas del sitio de la artista www.reginajosegalindo.com.

Ciudad de Guatemala, octubre de 1998. Una joven mujer, descalza, con el pelo suelto y ataviada con un holgado vestido blanco, pende suspendida a varios metros de altura, amarrada por un cable que, cual cordón umbilical, la ata al imponente arco del céntrico edificio de correos. Durante su lento descenso, ella lee en voz alta y hace molinetes con los brazos, deshojando un cuaderno manuscrito con sus propias poesías, cuyos despojos son arrojados por sobre las cabezas de los sorprendidos transeúntes. Esa arriesgada e inusual operación, reportada y comentada por la prensa local del día siguiente, habría “quedado como parte del imaginario urbano de los guatemaltecos” (Cazali, 2000: 272), adquiriendo con el paso del tiempo el carácter de un acontecimiento que, emblemáticamente, señala un momento liminal en la historia del arte de su país: “con ese acto, Regina Galindo marcaba un nuevo ciclo para el arte en Guatemala, signado por un término casi impronunciable y desconocido para muchos: la *performance*.” (ibid, 2003: 11) Regina José Galindo, la protagonista de ese acontecimiento artístico ², nació en ciudad de Guatemala en 1974, ciudad donde –para decirlo a la manera de los catálogos de arte– vive y trabaja. En un país marcado por la violencia, política y ordinaria, azotada por los desastres “naturales” (en 1976, dos años después de su nacimiento, un terremoto de 7,6 grados en la escala de Richter azotó ciudad de Guatemala), además de huérfano de oportunidades de formación artística para los sectores de modestos ingresos de los que proviene, Regina Galindo estudia secretariado comercial y, en sus ratos libres, escribe poesía. Eso hasta que, en 1999, impresionada por las imágenes de body-art que descubrió explorando azarosamente la biblioteca del conocido fotógrafo guatemalteco Luis González Palma, decide incursionar en el mundo del performance.

2 A lo largo de este texto se utiliza el término acontecimiento según el sentido que le asigna el filósofo francés Alain Badiou en su libro **El ser y el acontecimiento** (2003) y que Slavoj Žižek resume así: “El acontecimiento es la verdad de la situación, hace visible/ legible lo que la situación ‘oficial’ tiene que reprimir, pero esa verdad está siempre localizada, es decir que es siempre la verdad de una situación específica.” (2001: 140)



Lo voy gritar al viento – Fotografía de Marvin Olivares y
Ron Mocan (Fuente: www.reginajosegalindo.com)

Su propuesta emerge y se desarrolla en el marco de la renovación generacional del arte guatemalteco que se produce en el contexto de la relativa apertura *contracultural*, en parte posibilitada por los Acuerdos de Paz (1996) firmados entre el gobierno y la insurgencia con el objetivo de poner fin a la prolongada guerra interna que asoló a ese país. En ese periodo se integra un grupo de artistas que, distantes de los poderes públicos y apoyados principalmente por ONG y organismos de cooperación internacional, han renovado los temas, los lenguajes y la relación entre arte y política dentro de Guatemala. Sin distanciarse –todo lo contrario, por medio de su acercamiento– de los temas y problemáticas propios de la sociedad guatemalteca en la coyuntura posbélica, han incursionado activamente en el ámbito internacional, tanto en la región centroamericana, como en los circuitos más amplios, capitalizando el interés internacional que, multiculturalismo posmoderno mediante, se ha despertado en el centro por la producción artística de las “regiones otras”.

Esta nueva generación, denominada con reservas “de posguerra” y “urbana”, está formada por Regina Galindo, María Adela Díaz, Moisés Barrios, Alejandro Paz, Aníbal López (A1-53567), Colectivo Caja Lúdica, Darío Escobar, entre otros artistas, así como por galeristas, críticos y curadores, entre los que destaca Rosina Cazali. Precisamente, esta curadora ha caracterizado el talante *contracultural* de estos artistas destacando que poseen “una actitud beligerante frente a las fuerzas moralistas, aquellas que desearían borrar de esta geografía la rabia de los escritores que publican en revistas contraculturales, a las feministas que han logrado abrir espacios de opinión con su propia voz, a quienes celebran un día por la dignidad lesbica y gay, o a los hombres que se sientan en plena vía pública para opinar sobre la situación del país [...] lo único que responde a nuestras inquietudes es el hacer arte desde la rebeldía que otorga la marginalidad.”(2003: 15)³.

Galindo es considerada una de las artistas más significativas de esa generación rebelde y la primera que, en ese país, se ha definido como artista del *performance* (cf. Cazali, 2000: 272). En poco más de una década, ha acumulado una notable trayectoria en ese género híbrido; cosecha reconocimiento gracias a sus presentaciones individuales y colectivas en escenarios internacionales de distintos continentes. Entre los galardones que ha obtenido, sin duda destaca el León de Oro al mejor artista joven, premio que le fue otorgado en uno de los principales escenarios de consagración en el campo artístico internacional⁴. la Bienal de Venecia (2005, edición 51). Pese a ello, o quizá precisamente por eso, la indiferencia habría caracterizado la recepción de la obra de Galindo en las instituciones y la sociedad guatemalteca, como lo expresa con cierta amargura Rosina Cazali, una de las personas que más de cerca han acompañado su trabajo: “Si hasta aquí no se ha comprendido la trascendencia de su trabajo

3 Introducción del libro *Pasos a desnivel* (2003: 15), en el cual se traza un “mapa” de la (contra) cultura guatemalteca de ese periodo.

4 Galindo cuenta varias participaciones en la Bienal de Venecia: “El dolor en un pañuelo” (1999), “Piel” (2001), “¿Quién puede borrar las huellas?” (2003), “Himenoplastia” (2005) y “() golpes” (2007); las fichas de estas presentaciones se encuentran en la base de datos de la Biennale: <http://asac.labiennale.org/>. El concepto de campo artístico ha sido elaborado por el sociólogo Pierre Bourdieu en su libro **Las reglas del arte** (2002), en el que distingue -con fines analíticos- dos subcampos: el “restringido” (donde un artista interactúa y busca el reconocimiento de sus pares) y el “ampliado” (en el que intervienen los actores “profanos”, esto es, el público en general).

en un país como Guatemala, no encuentro más palabras o leones de oro que lo logren” (cf. Cazali, en www.literaturaguatemalteca.org/rgalindo11.htm)⁵.

El trabajo de la *performer* guatemalteca se ha caracterizado por el tratamiento crítico del lado oscuro de la realidad posbélica de su país de origen, haciendo énfasis en la tensa relación que guardan el poder y la violencia con la memoria histórica y lo abyecto social. Una intensa pasión por lo Real atraviesa su obra⁶, compuesta por una serie de atrevidas e impactantes incursiones por esos territorios que configuran el borde interno de la sociedad guatemalteca, esa zona socialmente inhabitable que -tomando la definición que propone Judith Butler- constituye lo “abyecto” de esa sociedad. Galindo transita por esa zona invivible que, paradójicamente, está densamente poblada por quienes –en términos de esa filósofa queer norteamericana- no gozan la jerarquía de los sujetos, por los “supernumerarios” o “incontados de la cuenta” (cf. Ranciere, 1996); en fin, por aquellos que cargan la marca de las “identificaciones temidas” que configuran el límite que define el terreno de la viabilidad social del sujeto (cf. Butler, 2002: 19-20)⁷.

5 Cazali ha destacado la dimensión política de la obra de Galindo en los siguientes términos: “sus obras no son eventos despolitizados que nos inviten a desconectarnos de nuestra realidad y verles cómodamente desde el sofá de una sala. Su presencia no es la de la mujer a la que nos han acostumbrado los anuncios de cervezas. Su cuerpo es políticamente incorrecto para calar más hondo y eso nos perturba y nos coloca contra la pared. Además, la firme resistencia de Regina Galindo ante la fetichización moderna del objeto artístico nos ha regalado la posibilidad de dar valor a los eventos efímeros y apostar de manera progresiva al arte como política de vida.”(op. cit.)

6 La “pasión por lo Real” en el arte contemporáneo ha sido un tema recurrente en la crítica desde que Hal Foster publicó *El retorno de lo Real* (1996); consultar, entre otros, Perniola (2002), Kauffman (200), Badiou (2005), Hernández (s/f), Zizek (1998, 2004), etc.. Según Zizek, mientras el arte moderno se habría empeñado en trazar una línea demarcatoria nítida entre lo Real y lo Simbólico, el arte contemporáneo buscaría abolir esa frontera (1998: 39-40).

7 El borde alude a la diferencia interna, mientras que el límite se refiere a la diferencia externa (cf. Zizek, 1998); típicamente, un arte nacionalista tematiza la diferencia con el otro externo, mientras que un arte crítico busca poner en evidencia las exclusiones internas de toda operación totalizadora. El borde, así, designa aquellas “zonas ‘invivibles’, ‘inhabitables’ de la vida social, es decir, lo “abyecto” como sitio de “identificaciones temidas”: “En este sentido, pues, el sujeto se constituye a través de la fuerza de la exclusión y la abyección, una fuerza que produce un exterior constitutivo del sujeto, un exterior abyecto que, después de todo, es ‘interior’ al sujeto como su propio repudio fundamental” (cf. Butler, 2002: 19-20)

Este ensayo tiene como objetivo, precisamente, explorar el trabajo sobre lo Real que realiza Regina Galindo, prestando atención al potencial de transformación de los imaginarios sociales que posee el arte contemporáneo en Centroamérica. Motivado por esa preocupación sociológica y enterado de que la activación misma de ese potencial requiere un trabajo crítico de recepción de las propuestas que hacen los artistas, este ensayo tiene como propósito poner en diálogo la impactante obra de Galindo con las sugerentes tesis del psicoanálisis en la versión que presenta Slavoj Zizek con base en los textos de Jacques Lacan. Aspiramos a que este cortocircuito vislumbre algunas vetas interpretativas que puedan sumarse dialógicamente a la polifonía de otras lecturas, igual o más legítimas, que una cada vez más nutrida crítica viene realizando sobre los “pequeños actos de resistencia” que, con su cuerpo como principal instrumento, escenifica esa singular artista guatemalteca. Para ese propósito, hemos seleccionado, entre la extensa obra de Galindo (cfr. <http://www.reginajosegalindo.com>), dos de sus *performances*: ¿Quién puede olvidar las huellas? (2003, también titulada “¿Quién puede borrar las huellas?”) y PERRA (2005).

**¿Quién puede olvidar las huellas?
(2003, Ciudad de Guatemala)**

“-y yo prefiero mi infierno-
mi país de demonios
de mentes perversas
de gente mala.

Porque acá se respira caliente
pero se respira en paz

-y yo no soy paz- soy guerra
bomba lacrimógena
bala perdida”

Regina Galindo, fragmento de “El llamado de la Sangre”

¿Quién puede olvidar las huellas? es tanto una acción artística como un acto político desde el arte. Presentada en el centro histórico de la ciudad de Guatemala en una coyuntura política particular (julio de 2003), es una valiente protesta contra la habilitación que hizo el Tribunal Constitucional de Guatemala de la candidatura de Efraín Ríos Montt, respaldada por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), aun cuando la misma Constitución de ese país prohíbe a cualquier partícipe en un golpe de Estado aspirar a la presidencia de la República. Cabe aquí recordar que a este General del Ejército de Guatemala y también pastor evangélico se la ha atribuido la responsabilidad de haber planificado y ordenado –en su condición de presidente de facto (1982-1985)- la sanguinaria política represiva y de “tierra arrasada” que implementó el ejército en la década de los ochenta, dejando un saldo de varias decenas de miles de personas asesinadas y ciento de aldeas campesinas destruidas.

La *performance* se inició a las puertas del edificio de la Corte de Constitucionalidad, en cuyos escalones exteriores la artista se presentó cubierta con un vestido negro largo, sin mangas, con los pies descalzos y portando un bañador de color blanco lleno de sangre humana. Luego de mojar parsimoniosa y solemnemente sus pies en el rojo y viscoso fluido, Galindo comenzó a caminar hacia el Palacio Nacional de Gobierno de Guatemala, recorriendo ese trayecto ante la mirada sorprendida de los transeúntes y bajo la vigilancia, a prudente distancia, de los policías que resguardaban ambos edificios. Simbólicamente, cada huella dejada por Galindo representa a cada una de las personas asesinadas durante el gobierno tiránico de Ríos Montt; en conjunto, esas marcas forman un sendero rojo que recuerda los signos con los que los antiguos mayas marcaban los caminos en sus mapas/códices; irónicamente, ese sendero puede también verse como una alfombra roja, sangrienta, por la que esa vergonzosa candidatura parecía estar transitando hacia una nueva titularidad del poder estatal.



¿Quién puede borrar las huellas? – Fotografías de Víctor Pérez
(Fuente: www.reginajosegalindo.com)

Esta puesta en escena puede interpretarse como un solemne y melancólico ritual de duelo, una acción que se sitúa en la *laminilla*, en el espacio que, según la teoría psicoanalítica que nos sirve de referencia, está ubicado entre las dos muertes—la física y la simbólica—de quienes fueron víctimas del ejército durante la guerra civil. Es una evocación de la existencia simbólica de los físicamente desaparecidos para protestar ante el aberrante acto jurídico que pretendía habilitar legalmente como legítimo aspirante a la presidencia de la república a uno de los principales —aunque impune— perpetradores del horror represivo. Es un recordatorio de que, de cumplirse ese obscuro objetivo, se estaría produciendo ya no sólo la muerte física de las víctimas, sino también su muerte simbólica, puesto que, de consumarse ese abominable hecho, el horroroso crimen de lesa humanidad estaría siendo duplicado: el responsable de su muerte física humillaría esta vez la memoria de las víctimas.

¿Quién puede olvidar las huellas? recuerda, a quienes preferirían olvidar, que no hay “democracia” ni “paz” si no se saldan las cuentas con el pasado, si no se realiza adecuadamente el duelo por los desaparecidos, si no se conoce la verdad, se repara la injusticia y se trabaja para terminar con la violencia y sus causas. Porque, como Galindo lo hace ver en su *performance* “Corona” (2006), es un absurdo conmemorar triunfalmente los diez años de la firma de los Acuerdos de paz, en una sociedad donde la violencia sigue siendo el pan de cada día: por ello, una ofrenda floral funeraria gigante (“corona”) fue colocada por la artista en medio de la plaza Central de Ciudad de Guatemala con el propósito de rendir homenaje a los muertos en el conflicto, pero también –y sobre todo- para llamar la atención sobre la persistencia de la violencia en el periodo posbélico, que habría dejado “más de 6040 asesinatos en el año de la paz”.

Así, parafraseando a Zizek, podríamos decir que Galindo, contra el pretendido “fin de la historia” (por lo menos de “una” historia) que para algunos significan los Acuerdos de Paz, escenifica el rechazo histórico del sujeto al mandato político de sucumbir al olvido o a la indiferencia como exigencia para que emerja una sociedad “posbélica” armoniosa⁸. Cada huella que deja Galindo en su recorrido parece escenificar el imperativo de una ética de lo Real, la cual, en casos como éste, consiste en “marcar repetidamente el trauma como tal, en su misma ‘imposibilidad’, en su horror no integrado, por medio de algún gesto simbólico ‘vacío’”(cf. Zizek, 2004: 352)⁹. *¿Quién puede olvidar las huellas?* es un monumento artístico que honra la memoria de las víctimas, una lápida que recuerda el trauma de la guerra y condena la impunidad, lo cual -lejos de confinarnos a un enamoramiento nostálgico del pasado- nos ayuda a tomar distancia

8 La víctima más emblemática por su insistencia en investigar la verdad de los múltiples crímenes y violaciones a los derechos humanos fue Juan Gerardi, impulsor del proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica; este religioso fue asesinado a golpes en abril de 1998, dos días después de que presentó el informe “Guatemala: Nunca Más”.

9 Para Zizek, el imperativo ético consiste en mantener vivo el deseo a cualquier precio: “No se trata de recordar el trauma pasado lo más exactamente posible: esta “documentación” es falsa *a priori*, transforma el trauma en un hecho objetivo, neutro, mientras que la esencia del trauma consiste precisamente en que resulta demasiado horrible para recordarlo, para integrarlo en nuestro universo simbólico.” (2004)

sobre el presente, “una distancia que nos permita discernir los signos de lo Nuevo.”(ibíd: 352-353)

Dos días después de que Regina Galindo presentó *¿Quién puede olvidar las huellas?*, la candidatura presidencial de Ríos Montt fue rechazada por los órganos jurídicos competentes, no sin que se produjera una movilización de simpatizantes del fallido candidato para protestar violentamente contra su inhabilitación. Es imposible saber en qué medida esa puesta en escena contribuyó a esa decisión, pero sí se puede señalar que el trabajo de anamnesis que en esa ocasión realizó la artista guatemalteca causó un impacto que trascendió esa coyuntura particular. Al hacer irrumpir la memoria de los vencidos, de las víctimas de la violencia estatal en Guatemala, al condensar la indignación de buena parte de la población guatemalteca, nos mostró, en un caso particular, cómo las artes visuales pueden contribuir a “preservar la huella de todos los traumas, sueños y catástrofes históricos que la ideología imperante del ‘fin de la historia’ preferiría obliterar” (ibíd: 353).

La preocupación de Galindo por actualizar la memoria y repudiar la impunidad se prolonga en otras *performances*, entre las cuales se mencionan “El peso de la sangre” (2004), “Confesión” (2007) y “150.000 voltios” (2007). La primera de ellas fue presentada en un espacio público, la Plaza Central de Ciudad de Guatemala, y hace alusión al dolor hasta ahora no redimido que sufrieron las víctimas de las torturas que fueron habituales en el periodo bélico: la grabación en video muestra a Galindo sentada bajo el sol del mediodía, recibiendo estoicamente una serie pausada e infinita de gotas de sangre que caen sobre su cabeza. La artista se aplica a sí misma, en un lugar público y muy visible, un método de tortura conocido desde la antigüedad; pero en este caso el líquido que cae no es agua sino sangre, lo que le da aún mayor dramatismo a la puesta en escena, operando en el espectador como una especie de segunda tortura: la tortura del recuerdo de los crímenes no redimidos, el peso de la sangre sobre la conciencia de quienes sobrevivieron al conflicto.

La segunda de las *performances* mencionadas, titulada “Confesión” (Palma de Mallorca, 2007), trata también el tema de la tortura: en una habitación sórdida que parece ser un oscuro sótano

(como sabemos, uno de los escenarios típicos de la tortura) y con la ayuda de un fornido asistente que se ha ofrecido como voluntario para personificar a un aplicado verdugo, Galindo se somete al waterboarding (“submarino”). Es violentamente forzada a soportar una serie de inmersiones en el agua que está almacenada en un tonel, llevando la prueba hasta el límite de resistencia al ahogo, tras lo cual es arrojada con violencia contra el suelo, donde su cuerpo empapado jadea profunda y lastimosamente, como un pez fuera del agua, hasta que la imagen funde en negro. Finalmente, en “150.000 voltios” (Italia, 2007) Galindo personifica un tercer método de represión: recibe, sin oponer resistencia, tres descargas eléctricas perpetradas por un asistente armado con una macana eléctrica, hasta quedar tendida en el asfalto, al parecer inconsciente.

Por el tema y sus implicaciones políticas, las *performances* de Galindo que hemos comentado están estrechamente emparentadas con las propuestas de otras artistas que han tematizado una y otra vez los horrores de los conflictos bélicos intestinos. Particularmente, muestra afinidad con el trabajo de la artista Marina Abramovic (nacida en 1946 en Belgrado) en su conmovedora *performance* “*Balkan Baroque*”, presentada en 1997 en la XLVII edición de la Bienal de Venecia. Durante cuatro días y seis horas, la artista, sentada ante un fondo negro y bajo las imágenes proyectadas de sus padres y la de ella misma, emprendió la agotadora faena de limpiar meticulosamente, una a una, las mil quinientas piezas de huesos de ternera aún sangrantes que formaban la montaña sobre la que estaba sentada ataviada con una bata blanca como las que usan los médicos, mientras entonaba a capela canciones populares de Yugoslavia y las naciones en las que ese país se fragmentó. Como Galindo en ¿Quién puede borrar la huellas?, Abramovic escenifica el sangriento e infinito horror desencadenado en la guerra civil y la cruel limpieza étnica que enlutó su lugar de origen durante la guerra que asoló los Balcanes la pasada década de 1990.

PERRA (2005, Milán-Italia)

“Yo hablo como mujer y mi trabajo está invadido de mi condición, ya que es inevitable. El ser mujer latina, mujer guatemalteca, claro que me marcó y me hizo lo que soy ahora. Todos somos resultados de nuestra historia y nuestro contexto, del espacio y el ambiente en donde nos desarrollamos. Yo solamente he vivido en Guatemala con una problemática muy grande de violencia en general y una violencia de género fuera de todo límite.”

Regina Galindo (entrevista con E. Neira, en Revista Escaner.

En un pequeño recinto y con una escenografía minimalista, formada apenas por una pequeña silla metálica de color gris, Regina Galindo ejecuta la puesta en escena de su performance “PERRA”. Con el pelo suelto, descalza y con un vestido negro largo, que parece denotar un acto solemne --¿de duelo por ella misma, por las mujeres guatemaltecas?-, la silueta del cuerpo de la artista marca un contraste absoluto con el fondo claro, relativamente bien iluminado, sobre el que se recorta. Con calculada y ceremonial parsimonia, la artista se sienta, descubre su pierna izquierda y levanta su mano derecha, en la que empuña un pequeño instrumento punzocortante. Lentamente, pero con firmeza, acerca el puñal a su muslo y presiona suavemente hasta herir la piel, desplazando la punta encarnada para formar unos arabescos que, a medida que mana la sangre, vemos que conforman las cuatro letras de la palabra “PERRA”. El movimiento pausado de la mano se acompaña de contenidos gestos faciales, que muestran la decisión estoica de soportar el dolor y llevar el proceso de inscripción hasta el final; la tensión dramática se incrementa conforme la performance avanza, provocando en los espectadores una sensación de shock, un malestar, un sentimiento de vértigo que nos sitúa entre el estupor, la fascinación y la repugnancia hacia la representación.



Perra – No registra autoría de la fotografía (Fuente: www.reginajosegalindo.com).

Esta acción recuerda algunas de las *performances* realizadas por una de las pioneras del *body-art*, la francesa Gina Pane (1939-1990), quien –al igual que Marina Abramovic- también hacía cortes profundos en su piel-lienzo, utilizando espinas de rosas (*Actionsetimentale*, 1973), cristales de copas rotas (*Transfert*, 1973) y hojas de afeitar (*Psyché*, 1974), mientras declaraba que la apertura sacrificial de su cuerpo era hecha por “amor a los demás” (cf. Guasch, 2006: 107). De alguna manera, esa semejanza autoriza apropiar, en referencia con la obra de Galindo, las palabras con las que la crítica de arte catalana Anna Guasch comenta las acciones de Pane: “denunciaba los condicionamientos sociales que pueden conducir al hombre a su automutilación: quería provocar en el espectador, fuese con su hostilidad o con su indiferencia, un estado de malestar que le hiciese reaccionar ante tales condicionantes”(ibíd: 108)

¿Qué es lo que Galindo trata de representar en su performance “PERRA”? ¿Cuáles son las connotaciones que, en esa puesta en escena, se asigna a la palabra que le da título? En una charla que impartió en Costa Rica (Toer/ética, 2008), la artista narró que, hacia

2005, en Guatemala comenzaron a aparecer cuerpos de mujeres asesinadas, que habían sido previamente violadas y torturadas, prácticas brutales que ella señala como una abominable herencia del conflicto armado. En otra comunicación, Galindo abunda sobre este tema, destacando la influencia que este ha logrado en su actividad artística:

“Yo solamente he vivido en Guatemala con una problemática muy grande de violencia en general y una violencia de género fuera de todo límite. Durante el conflicto armado, el daño a la población femenina era parte de la estrategia de guerra para infundir temor en la población, porque al matar a una mujer se mataba también la posibilidad de vida. En la actualidad, desde hace algunos años, esto ha vuelto a ser parte de la realidad guatemalteca, solo que a mayores índices. Diariamente son asesinadas mujeres de las formas más brutales. Generalmente los cuerpos de los hombres aparecen degollados, con un tiro de gracia, apuñalados, asfixiados, pero el de las mujeres presentan evidencias de haber sido violadas y torturadas, previamente a ser asesinadas.”(Galindo, entrevista con E. Neira, cit.)¹⁰

Muchos de los cuerpos de mujeres asesinadas habrían aparecido marcados con inscripciones, algunas hechas con navaja y otras con bolígrafo, en las que se podía leer “maldita perra”, “muerte a todas las perras”, “odio a las perras” y otras leyendas similares. En ese contexto, la *performance* “PERRA” se presenta como un acto de resistencia para “quitarles el poder [a los agresores] y hacérmelo yo misma”: “Realizar la acción era una manera de revertir el poder de quienes nos mantienen en la zozobra. Una mujer, al inscribirse ella misma la palabra PERRA con un cuchillo, dejando una marca que permanecerá, les quita a otros el poder de hacerlo. Nadie puede

10 En los últimos años, la situación parece haberse tornado aún más grave, debido a que –como ha ocurrido en otros países, como México– las mujeres se habrían convertido en botín de guerra de los cárteles del narcotráfico. La magnitud del fenómeno violencia/impunidad es escalofriante: en el 2009, 829 mujeres habrían muerto asesinadas; sólo una persona fue sentenciada por femicidio (Alberto Nájjar en BBC Mundo, 24 de febrero de 2010).

marcarla, ella ya lo ha hecho.”(Galindo, entrevista con Viviana Siviero, en Scottini y Siviero, 2006). Así, el acto artístico de producirse una marca corporal por escarificación puede considerarse, en términos del psicoanálisis lacaniano, una forma de violencia en acto, una apropiación subjetiva de la terrible *violencia* de género que, invirtiendo su signo, pretende conjurar el temor de las víctimas.

Ese tipo de pasaje hacia la violencia autoinfligida como acto extremo de subjetivación artística es una de las estrategias performáticas que Galindo utiliza en sus propuestas con el fin de romper el silencio y confrontar a los espectadores con aquello que, en lo profundo, les perturba. Es una forma de lidiar con la violencia omnipresente en su sociedad de origen, aun en el periodo posbélico, enfrentando cara a-cara el rostro terrible de lo Real:

“A mi me interesan las relaciones de poder. Me interesa subvertirlas, y ahí es donde creo que entra el juego, porque se trata de una subversión de factores no muy evidente. En la primera lectura parece que soy cruel con mi cuerpo, pero luego el espectador se puede dar cuenta de que no soy una víctima, porque planifico toda la acción y, por lo tanto, aunque esté sedada o como sea, tengo el poder de haber ordenado todo. El poder está en mis manos, aunque a primera vista yo sea la víctima. Hay un juego macabro de confusión de roles”
(Galindo, entrevista con Tarifeño, 2009)

Para comprender el alcance político de este tipo de acciones, podemos apoyarnos en el influyente libro *Cuerpos que importan*, en el que Judith Butler analiza las denominaciones sociales de signo opuesto “niña”/“queer”. Refiriéndose a Estados Unidos, la autora señala que la posición de “niña” se ha constituido en la norma social legitimante de género, por lo que toda mujer que busque ser “alguien”, esto es, que aspire a constituirse como sujeto viable, está obligada a actuar esa norma. De ese modo, “la femineidad no es producto de una decisión, sino de la cita obligada de una norma, una cita cuya compleja historicidad no puede disociarse de las relaciones de disciplina, regulación y castigo” (2002: 326). Toda mujer que no se apegue a la norma social será arrojada al mundo de lo abyecto y será

calificada con alguna de las múltiples nominaciones condenatorias que los grupos dominantes utilizan como parte de su “discurso oculto”, entre las cuales Butler señala el término “queer”, pero que también comprende términos de elevado contenido misógino como “perra”¹¹.

Ahora bien, reivindicar como propia alguna de esas “identidades temidas” (como la de “perra” o “queer”) es un acto de rebeldía que, escenificado tanto en el campo artístico contemporáneo como en el ámbito político por los “nuevos movimientos sociales” (véase Melucci, 1999, por ejemplo), opera como una forma de resistencia a la estigmatización, como un desafío abierto a los códigos culturales hegemónicos que pautan la vida social, como una forma de desestabilización que hace mella en aquella dimensión que el psicoanálisis lacaniano denomina “lo Simbólico”. Por ello, la apropiación e inversión de ese término injurioso que concurre en Galindo puede valorarse en términos similares a como Butler pondera la apropiación que algunas activistas del movimiento queer en Estados Unidos hacen de este término:

“De manera paradójica, aunque también implica una importante promesa, el sujeto encasillado como ‘queer’ en el discurso público a través de interpelaciones homofóbicas de diverso tipo retoma o cita ese mismo término como base discursiva para ejercer la oposición. Esta clase de cita se manifiesta como algo teatral en la medida en que imite y haga hiperbólica la convención discursiva que también invierte. El gesto hiperbólico es esencial para poner en evidencia la “ley” homofóbica que ya no puede controlar los términos propios de sus propias estrategias de abyección” (Butler, op. cit.: 326, resaltado por SVF)

11 Un ejemplo cinematográfico de las estrategias retóricas en las que se distingue claramente el discurso público y el discurso oculto (sobre esta distinción, cf. Scott, 1990, passim) entre los grupos dominantes lo encontramos en la película “La muerte y la doncella” (1994), dirigida por Roman Polanski. “En un país suramericano” una mujer que fue reprimida y ultrajada durante la dictadura reconoce a su verdugo por su forma de hablar, pero no puede convencer a su esposo de su descubrimiento, hasta que, tras ejercer presión sobre el sospechoso, éste pierde la compostura y olvida el discurso políticamente correcto, pronunciando en tono amenazante una palabra que hace de confesión: “¡perra!”.

Marcarse “PERRA” en el muslo es, pues, un gesto artístico hiperbólico que, simultáneamente, neutraliza el goce sádico de los agresores y *empodera* a las mujeres, devolviéndoles a los misóginos su propio mensaje, pero invertido: “sí, soy ‘perra’ ¿y qué?” Es un acto de resistencia pública ante las normas impuestas por la masculinidad hegemónica (sobre la definición del orden de género patriarcal, véase Connell, 1995, en especial el capítulo 3), ejerciendo con valentía una feminidad resistente que, sobreponiéndose ante el aterrador despliegue cotidiano, casi omnipresente, de la violencia patriarcal, mira a los ojos de los agresores y sus cómplices y les espeta en voz alta: “¡no les tengo miedo!” La laceración de la carne a la que la artista se somete *motu proprio* logra poner en evidencia las estrategias misóginas de abyección y de aniquilación de las feminidades no sometidas, los mecanismos patriarcales de exclusión y de normalización, las palabras y las prácticas que se usan para estigmatizar y marcar los cuerpos y las almas de aquellas mujeres que, potencial o efectivamente, ejercen aquellas formas de feminidad que se consideran amenazantes a los modelos de masculinidad hegemónica.

La crítica feminista que Galindo hace del orden social guatemalteco, en especial de la violencia de género, física y simbólica, que se ejerce cotidianamente en un “país de extremo machismo” y “sin justicia” (cf. Galindo, 2006: 29), ha sido una de las constantes de su trabajo. Ejemplos de esa preocupación son *performances* como 279 golpes (2005), “El dolor en un pañuelo” (presentada en 1999 en la Bienal de Venecia), “Himenoplastia” (Colectiva Cinismo, Contexto, Guatemala 2004), “Recorte por la línea” (con la colaboración del Dr. Billy Spence, Primer Festival de Arte Corporal, Caracas 2005), “Mientras, ellos siguen libres” (2005), “Extensiones”, entre otras.

En “279 golpes” (2005), Galindo se encierra en un pequeño recinto, desde donde y por medio de un altoparlante deja escuchar al público el impacto de los 279 golpes que ella se propina a sí misma, uno por cada femicidio reportado por los medios de comunicación durante ese año. Esta performance fue presentada también en la Bienal de Venecia, con el título modificado de “() golpes” (2007), para señalar el carácter abierto de la cuenta: en esa ocasión, Galindo se dio 394 golpes, el número de mujeres asesinadas entre 2004 y 2005. En “Extensiones” (2008, Costa Rica), la artista trabaja con la

colaboración de un estilista profesional y seis estudiantes de artes dramáticas; poniendo en escena toda la parafernalia propia de un salón de belleza, el estilista las va peinando una a una, colocándoles unas extensiones manufacturadas con cabello recuperado de los cuerpos de mujeres víctimas de la violencia posbélica en ciudad de Guatemala, acto con el cual da continuidad simbólica a su existencia¹². En “Mientras, ellos siguen libres“ (2007) escenifica las prácticas eugenésicas que aplicó el ejército durante el conflicto armado: embarazada de ocho meses y desnuda, se hace amarrar de pies y manos con cordones umbilicales reales a una cama, de la misma forma en que, según lo narran los propios testimonios de algunas de las víctimas (extraídos del documento “Guatemala: Memoria del Silencio” (CEH, 1999)), la mujeres indígenas eran sujetadas para ser violadas en múltiples ocasiones con el fin de que abortaran y adquirieran alguna infección que les impidiera tener hijos en el futuro (charla en Teor/ética, 2008)¹³.

Hacerse “nada” en lo simbólico mediante el ultraje a su propio cuerpo es la forma en que Galindo escenifica su destitución subjetiva, su suicidio simbólico, su rebelde toma de distancia frente a los mandatos del gran Otro, entendiendo como tal aquella trascendencia –Dios, la nación, la humanidad- que sirve de precario sostén al orden simbólico¹⁴. La marca de la “retirada del sujeto respecto del Otro” es equivalente a la huella de la violencia material que hace de su cuerpo un objeto monstruoso, anamórfico, un “residuo excremental”, la encarnación de lo abyecto que, al ser exhibido sin atender a las

12 Este acto de actualización de la memoria recuerda a los que se realizan en la celebraciones de días de muertos en países como Bolivia, donde los familiares y amigos de los difuntos se reúnen para, entre otras cosas, comer *t'anta wawas* (panes antropomorfos que simbolizan el cuerpo del difunto), acto de antropofagia ritual similar a la ingestión de la hostia y el vino (símbolos del cuerpo y la sangre de Cristo) en las ceremonias católicas. Cabe notar, empero, que en estos casos la simbolización es metonímica, mientras que en “Extensiones” es sinecdótica, puesto que los cabellos son efectivamente parte del cuerpo de las difuntas, lo que también les da un carácter de fetiche.

13 Un estudio sobre las infames políticas eugenésicas que se han aplicado en América Latina contra las poblaciones indígenas es el de Nancy Stephan (1991). Por su parte, el largometraje “Yawar Mallku” (1969), dirigido por Jorge Sanjinés, denuncia las prácticas de esterilización de las mujeres indígenas en Bolivia.

14 En la novela “Única mirando al mar”, de Fernando Contreras, el personaje principal se arroja a sí mismo a la basura, cometiendo un “identicidio”, acto de “hacerse nada” homologable al que realiza Galindo en su *performance* “No perdemos nada con nacer” (2000). Hemos analizado la novela de Contreras en Villena (2009).

normas del “pudor”, el “decoro” y la “decencia”, busca poner en evidencia las insolubles inconsistencias de ese Otro¹⁵. Aquello que desde una lectura superficial podría parecer gratuita crueldad masoquista es, sin embargo, un acto subjetivo de empoderamiento que, en las antípodas de un martirologio expiatorio, se niega a asumir la falta del gran Otro como propia, buscando más bien hacer evidente la inconsistencia constitutiva de ese gran Otro.

Decimos que el acto de Galindo se encuentra en las antípodas del sacrificio porque, como lo señala Zizek, el *sacrificio* es un mecanismo que ciega al sujeto respecto de la fisura del Otro: “la función elemental de éste [el sacrificio] es *sanar la fisura del Otro*. Lo que mantiene unida a una comunidad ‘sustancial’ (‘primordial’) es su rito de sacrificio, y la posición de un extraño se define, precisamente, por su negativa a tomar parte en él.”(cf. Zizek, 2004: 75)¹⁶. Para este autor (que en esto sigue a Lacan), el sacrificio de Cristo ejemplifica de manera superlativa la tesis del chivo expiatorio y la fascinación del sacrificio como forma de hacer propia la inconsistencia constitutiva del gran Otro: “su gesto, como gesto de amor, oculta el abismo causante de angustia de la inconsistencia del Otro, llevando a cabo con ello el vuelco desde la religión de la angustia (judaísmo) hasta la religión del amor (cristianismo)” (ibíd: 77-78).

En tanto el trabajo de Galindo busca poner en evidencia la fisura del Otro, habría, pues, que rechazar la tentación de interpretarlo como una especie de residuo/actualización del martirologio cristiano, sobre el cual nos ilustran las desgarradas imágenes barrocas¹⁷. Por el

- 15 Deleuze y Guattari señalan, respecto a la crueldad: “no tiene nada que ver con una violencia cualquiera o natural que se encargaría de explicar la historia del hombre; ella es el movimiento de la cultura que se opera en los cuerpos y se inscribe sobre ellos, trabajándolos” (en Weigel, 1999: 251).
- 16 En su dimensión más fundamental, el sacrificio es un “don de reconciliación” al Otro, destinado a apaciguar su deseo. El sacrificio oculta el abismo del deseo del Otro, más precisamente: oculta la falta, la inconsistencia, la “inexistencia” del Otro que trasluce en este deseo. [...] el heroísmo exigido por el psicoanálisis no es el gesto heroico de asumir uno mismo el sacrificio, de aceptar el papel de víctima sacrificial sino, por el contrario, el de *resistir la tentación del sacrificio*, de enfrentar lo que la imagen fascinante de éste *oculta*.”(cf Zizek, 2004: 75).
- 17 En un reciente artículo, Cazali cita la siguiente declaración de Galindo sobre la relación que guarda su trabajo con el tema religioso: “Para ser honesta, yo no sé ni entiendo mucho de religión [...] De las cosas más valiosas que me enseñó mi padre fue en no creer en la Iglesia como organismo, como institución. Me parece que mis imágenes remiten más directamente al sufrimiento real, al cotidiano, al martirio (si se quiere llamar así) del ser humano en su día a día viviendo en este mundo de opresión, de jerarquías y poder.”(en Cazali, 2009: 83)

contrario, aunque en términos formales los actos que ejecuta Galindo tienen algo de teatro barroco, en su contenido escenifican más bien una hegeliana negación de la negación: representan el sacrificio del sacrificio, son un aparente sacrificio para, precisamente, hacer evidente aquello que todo sacrificio busca ocultar: el retorno del sujeto como síntoma de las inconsistencias del orden simbólico, del gran Otro. Galindo no es un “chivo expiatorio” que se sacrifica para reconstituir (suturar) el tejido social desgarrado y devolver la ilusión de consistencia del gran Otro, sino más bien un “mediador evanescente” que, cada vez que ejecuta un acto de extrañamiento del orden simbólico (“el Gran Otro”), hace patente la violencia que atraviesa a la comunidad, abriendo un hueco en el discurso del “fin de la historia” para que irrumpa “la historia de los vencidos”, la historia de las mujeres ultrajadas, violadas, marcadas, asesinadas.

Las *puestas* en escena de Galindo operan como artificios alegóricos, como imágenes dialécticas, que hacen posible “el salto de tigre” de la redención de los vencidos, sobre la cual reflexiona profundamente Walter Benjamin es sus “*Tesis sobre filosofía de la historia*” (1939). El fin de las *performances* de Galindo no es escenificar un martirologio de la carne per se, un sacrificio que apacigüe el afligido ánimo de su atribulado prójimo dejando el statu quo inalterado. Por el contrario, el ultraje en el propio cuerpo que escenifica es una estrategia alegórica para propinar una puñalada en el corazón del orden simbólico patriarcal. El cuerpo indisciplinado de Galindo rehúsa públicamente responder a las interpelaciones ideológicas, a los mandatos simbólicos; con un gesto insolente que erosiona el poder constitutivo del gran Otro se propone “atravesar el fantasma” de las identificaciones permitidas y se posiciona en lo abyecto, del lado de las “subjetividades inviábiles”.

Esta artista rompe con las ataduras (contenciones, márgenes) que cotidianamente suturan el cuerpo individual (el de ella, el de todos nosotros) al orden simbólico; de esa manera, sustrae su cuerpo al orden simbólico, recuperando para sí la soberanía absoluta que todo sujeto pleno, verdaderamente libre, debería ejercer sobre su propio cuerpo. Esa potencia subjetiva de la identificación con lo

abyecto, ese gesto insolente hace vislumbrar –a quienes no huyen espantados ante el rostro de lo Real- la posibilidad de hacer estallar la sociedad patriarcal. La capacidad de subjetivación que demuestra Galindo para tratar artísticamente los traumas de la historia reciente y contemporánea que aquejan día a día a la sociedad guatemalteca nos permiten, si podemos resistir el terror y recuperar el potencial de transformación social que provoca el fulgor cegador de la iluminación dialéctica que contienen sus *performances*, tener esperanza de que es posible construir un nuevo tipo de vínculo social.

Apuntes finales no conclusivos

“¿Con que ojos me ve el gobierno? No me ve, yo no existo para ellos. La realidad es que nuestras acciones artísticas, en medio de una realidad como la que se vive en Guatemala, pasan casi desapercibidas. Lo que importa allí es sobrevivir.”

Regina Galindo (2006: 31)

“Lo infinito no se captura en la forma, transita por ella. La forma finita puede equivaler a una apertura infinita si es un acontecimiento, si es lo que adviene.”

Alain Badi (2005: 195)

Suspendido en el aire, amarrado a una cama, sometido a la tortura, el cuerpo de Regina Galindo es -como diría Weigel (1999: 251), campo de luchas y territorio de simbolizaciones, memoria colectiva. Galindo ha presentado *performances* en los que se ha identificado con víctimas de guerra, mujeres violadas, pacientes psiquiátricos, inmigrantes tercermundistas, “cabecitas negras”, etc., realizando la puesta en escena de lo abyecto en los términos de la sociedad huésped donde ha realizado sus representaciones, sea Guatemala u otro país. En todas sus *performances* escenifica una sublevación subjetiva de lo corporal, una “indisciplina” o una “inconducta” del cuerpo para operar un cuestionamiento “antiestético” de la condición humana y de la identidad femenina¹⁸.

18 En ese sentido, este uso del cuerpo en el arte contemporáneo se distingue radicalmente

Como es característico del arte contemporáneo, en especial de la *performance*, el cuerpo de Galindo se muestra repulsivo y está en rebelión, escenificando puestas en escena que hacen estallar las definiciones de arte, pero también las de patología y pornografía (cf. Kauffman, 2000: 23). Ese uso trasgresor, “políticamente incorrecto” (Cazali), que Galindo hace de su cuerpo, provoca incomodidad o incluso estupor entre la mayor parte del público “profano”, anclado en una concepción tradicional según la cual el arte está centrado en el ideal de belleza. Esa concepción del arte es profundamente perturbada por un uso político del cuerpo desde los márgenes de lo obscuro: “el cuerpo sin bordes o contención y la obscenidad es la representación que conmociona y excita al espectador, en vez de aportarle tranquilidad y plenitud.” (cf. Neal, 1998: 13).

Las *performances* de Galindo que hemos interpretado en este ensayo pueden interpretarse sociológicamente desde la teoría psicoanalítica de Jacques Lacan (en la versión de Slavoj Žižek) como una serie de *acting out*, como *violencia en acto* que hace irrumpir la subjetividad, mediante una secuencia de “atravesamientos” de la dimensión fantasmática de la identidad nacional guatemalteca que, desde la dimensión de lo Imaginario, pretende cubrir el rostro de lo Real, soslayando la falla constitutiva que atraviesa lo Simbólico. Contra el imperativo del olvido y el silencio sobre el que algunos pretenden refundar la nación guatemalteca en el periodo posbélico, Galindo hace emerger –con toda su violencia- lo reprimido social, actuando aquellas identificaciones traumáticas que problematizan las exclusiones fundamentales, poniendo en escena aquellas “identificaciones temidas” que integran ese “exterior abyecto” constitutivo del sujeto posbélico.

La provocadora obra de Galindo se sitúa, precisamente, en el centro de esa zona de “inhabitabilidad” de lo abyecto que, después de los Acuerdos de Paz firmados en 1996 por el gobierno y la insurgencia, parecen definir –a la manera de un borde interno- el terreno de constitución del sujeto posbélico en Guatemala. Ejerce la crítica social y trabaja sobre la memoria histórica para mostrar el “lado oscuro” de la realidad posbélica, resistiéndose a dar por concluido

del que se hace en el deporte, puesto que si bien en ambos casos se lleva el cuerpo a extremos de resistencia, al límite de su capacidad, en el deporte se lo hace según los dictados “legítimos” del cuerpo.

sin más el duelo por las víctimas de la guerra y de la posguerra, poniendo en escena un ejercicio artístico de extraordinaria eficacia que cuestiona la necesidad de olvido e incluso de “error histórico” que, como lo señala Ernest Renán (1882), habitualmente se ha considerado un requisito para que una nación sea posible. Galindo utiliza con maestría los recursos de la performance artística para enfrentar cara a cara el trauma de la violencia, recuperando –reescenificando, actualizando- el dolor de los oprimidos –en especial de las mujeres - con el fin de hacer estallar el presente, tal como Walter Benjamin postulaba en sus *Tesis sobre la filosofía de la historia* (1939). Estas acciones políticas desde lo artístico desafían los códigos de interpretación del presente a partir de una reactualización de un pasado traumático, haciendo suya la dimensión redentora del arte como política, forzando una relectura de nuestro presente con el fin de hacer posible otro futuro.

Las *performances* estudiadas son *acontecimientos* en el orden de lo artístico con profundas implicaciones políticas, pues desbordan lo habitualmente considerado “arte”, a la vez que amplían el rango de las posibilidades de acción política desde el arte: son la encarnación de lo inesperado, de aquello que, al no estar considerado dentro de las posibilidades de la estructura social y simbólica que rige lo cotidiano social, desestabilizan lo establecido, tanto en lo artístico como en lo político. Esas puestas en escena nos golpean por su crudo realismo; muestran aquello que ya todos conocemos pero que preferiríamos no saber, prueban una especie de *epojéfenomenológica* que consiste, precisamente, en poner entre paréntesis la banalidad que ha adquirido el mal en la vida cotidiana de nuestras sociedades latinoamericanas contemporáneas, banalidad a la que, sin duda, han contribuido los medios de comunicación que han hecho de la violencia un espectáculo efímero que tiñe de sangre las secciones de *Sucesos* durante los noticieros televisivos que se transmiten a la hora de las comidas.

Por ello, son evidentes los límites a la recurrente comparación que se ha hecho del trabajo de Galindo con el de Orlan. El trabajo de esa artista francesa ha sido considerado poco menos que un manifiesto *posthumano*, puesto que declara y busca mostrar –como también lo hace otro artista contemporáneo, el australiano Starlec-

que “el cuerpo es obsoleto”. Dramatizando el impacto de las nuevas tecnologías sobre el cuerpo, Orlan explora una eventual “condición poscorporal del ser humano” o, al menos, la posible “condición posorgánica [tecnológica] del ser humano”. El arte de Orlan es una exploración posmoderna de la plasticidad de las identidades y la ductilidad de lo corporal, destacando la hibridación más que a la diferenciación (al “y” antes que al “o”, como señala Orlan en el documental *Carnal art* (dirigido por S. Oriach (2001)); no es casual que su nombre artístico, Orlan, derive de orlon, nombre de una fibra artificial altamente moldeable.

Por el contrario, en el arte de Galindo el “cuerpo sí importa”. Su arte es no es “poshumano”, sino “humano, demasiado humano”. A diferencia de la artista francesa, la performer guatemalteca no se preocupa por el impacto de las nuevas tecnologías sobre el cuerpo, sino por las consecuencias de las tecnologías del poder que, de manera ostensible o microscópica, pero no por eso menos cruel, actúan cotidianamente sobre los cuerpos de los subalternos. En una línea paralela a la tratada por Foucault al referirse a los “cuerpos dóciles” en *Vigilar y castigar*, Galindo pone en escena un teatro martiroológico minimalista, en el que desnuda y tortura su cuerpo como una herramienta para activar la memoria y la crítica social, demostrando –como diría Kauffman (2000: 16) que lo obscuro no es el sexo, sino el poder. Lejos de las exploraciones sobre las “identidades líquidas” y las “*selfhibridations*”, Galindo pone en escena –con una economía de medios que contrasta notablemente con el recargado teatro anatómico que despliega Orlan en sus *performances* quirúrgico/filosóficas- la violencia cotidiana que ha caracterizado a nuestra modernidad periférica, haciendo evidente el límite de las posibilidades de las conjunciones “y-y” cuando se trata de la otredad radical, de aquella que enfrenta a las víctimas con su verdugo.

Las iconoclastas y nihilistas *performances* de Regina Galindo contribuyen así a construir una sociedad más democrática y crítica. Al poner en acto el potencial de la subjetividad artística para acercarnos *históricamente* al rostro insoportable de lo Real, machacando una y otra vez sobre lo reprimido social, en el trauma y la abyección sobre los que se edifica el orden social, cumple la

tarea de poner en entredicho tanto los discursos oficiales como nuestras frágiles certezas cotidianas. Ese insolente transitar por la “zona de inhabitabilidad” de las “identificaciones temidas” nos impacta profundamente, forzándonos a reflexionar *visceralmente* tanto sobre las especificidades de la brutal realidad guatemalteca, como sobre el lado trágico de la condición humana en general. Con esos “pequeños actos de resistencia” que “arañan el caos del mundo”, Regina Galindo desencadena la fuerza redentora del arte y nos ayuda a intuir/vislumbrar una respuesta a la difícil pregunta que formula Alain Badiou: “¿Cómo puede el arte asumir la finitud obligada de sus medios e incorporar, a la vez, a su pensamiento la infinitud del ser?” (2005: 195).

De esa forma, el arte de Galindo ha impactado en su contexto local, pero también ha sabido “robar del pastel global” (expresión de Gerardo Mosquera, 1999), trascendiendo el “linde de la historia del arte” que, según lo ha mostrado Arthur Danto (1997), hasta hace pocos años restringía ésta a los aportes que se realizaban sólo en Europa y Estados Unidos. La “pasión por lo Real” que ha guiado el trabajo artístico de Galindo le ha permitido ejercer una labor crítica, a menudo presente en la producción visual latinoamericana: ser capaz de escuchar “el llamado de la sangre” y también de “gritarlo al viento”. Este es el gran mérito de Galindo: crear un arte sensible a los desafíos políticos de su contexto nacional o local y, a la vez, abordar artísticamente la realidad propia, de manera que esos temas y problemáticas contribuyan a transformarla, pero, a la vez, adquieran una dimensión universal, desprendiéndose de cualquier estereotipo que pretenda reducir—como ha sido usual durante décadas— el arte centroamericano a un catálogo de imágenes exóticas y coloridas.

Bibliografía

- Antón Castillo, H. (2007): Cuando (otra) mujer llamada Regina Galindo no muere, (En http://salonkritik.net/06-07/2007/11/cuando_otra_mujer_llamada_regi.php).
- Badiou, A. (2003): *El ser y el acontecimiento*, (Buenos Aires, Manantial).
- . (2005): *El siglo*, (Buenos Aires, Manantial).
- Benjamín, W. (1982): Tesis sobre filosofía de la historia, en W. Benjamin, *Discursos interrumpidos I*, (Madrid, Taurus).
- Brea, J. L. (1991): *Nuevas estrategias alegóricas*, (Madrid, Tecnos).
- Bourdieu, P. (2002), *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario*, (Barcelona, Anagrama).
- Butler, J. (2000): *Cuerpos que importan*, (Buenos Aires: Paidós).
- Cazali, R. (2000): ¿Arte emergente o arte que emerge en Guatemala?, en J. Oyamburu (coordinador): *Visiones del sector cultural en Centroamérica*, (San José, AECI).
- . (2001): El arte de los noventa en Guatemala: Saliendo de la olla de cangrejos, en Teor/ética, *Temas Centrales. Primer simposio centroamericano de prácticas artísticas y posibilidades curatoriales contemporáneas*, (San José de Costa Rica, Teor/ética).
- . (2002): La venganza del águila descalza. Estrategias del arte contemporáneo en una de tantas periferias, *Atlántica. Revista de Arte y Pensamiento*, n.º 31, *Invierno* (número especial sobre el arte centroamericano).

- _____. (2003): *Pasos a desnivel. Mapa urbano de la cultura contemporánea en Guatemala*, (Ciudad de Guatemala, La curandería-Hivos).
- _____. (2009): Realidad desnuda sobre la obra de Regina Galindo, *ArtNexus*, n.º 75, volumen 8.
- _____. (s/f): Regina Galindo. El cuerpo políticamente incorrecto, *El acordeón*, (Reproducida en www.literaturaguatemalteca.org/rgalindo11.htm).
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999): *Guatemala: Memoria del Silencio*, (Guatemala, UNOPS, disponible en formato pdf en http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/gmds_pdf/cap4.pdf).
- Connell, R. (1995): *Masculinities*, (Berkeley, California University Press).
- Danto, A. (1997): *Después del fin del arte*, (Buenos Aires, Paidós).
- De Gracia, S. (2009): *Regina Galindo en Córdoba, Argentina* (Córdoba-Argentina, MLB, crónica y entrevista a Regina Galindo).
- Foster, H. (2001): *El retorno de lo Real*, (Madrid, Akal).
- Guasch, A. M. (2006): *El arte último del siglo XX. Del posminimalismo a lo multicultural*, (Madrid: Alianza Editorial).
- Hernández, M. (2006): El arte contemporáneo entre la experiencia, lo antivisual y lo siniestro, *Revista Observaciones Filosóficas*, n.º 3, (www.observacionesfilosoficas.net/elartecontemporaneo.html)

- Mandel Katz, C.(2006): *Un mapa del cuerpo femenino y su deconstrucción en las artes visuales contemporáneas*, (San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica).
- Melucci, A. (1999): *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, (México D.F., El Colegio de México).
- Mosquera, G. (1999): Robando del pastel global. Globalización, diferencia y apropiación cultural, en J. Jiménez y F. Castro (eds.), *Horizontes del arte latinoamericano*, (Madrid: Tecnos).
- Nead, L. (1998): *El desnudo femenino. Arte, obscenidad y sexualidad*, (Madrid, Tecnos).
- Neira, E. (s/f), El peso del dolor (entrevista a Regina Galindo), *Revista Escáner Cultural*, (disponible en <http://revista.escaner.cl/917>).
- Perniola, M. (2002): *El arte y su sombra*, (Madrid, Cátedra).
- Ranciere, J. (1996): *El desacuerdo*, (Buenos Aires, Nueva Visión).
- Renan, E. (2000): *¿Qué es una nación?* (1882), en A. Fernández (compilador), *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a HomiBhabha*, (Buenos Aires, Manantial).
- Scottini, M. y Siviero, V. (2006), *Regina José Galindo*, (Milán, Prometeogallery-Vanilla Edizioni).
- Scott, J. C. (2000): *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*, (México D.F., ERA).
- Stephan, N. (1991): *The Hour of Eugenics: Race, Gender and Nation in Latin America*, (Ithaca, Cornell University Press).

Tarifeño, L. (2008), Sangre, sudor y lágrimas (entrevista con Regina Galindo), *Revista cultural adn*, La Nación, sábado 16 de agosto de 2008 (disponible en www.adncultura.com.ar).

Villena, S. (2008): El sujeto abyecto en Única mirando al mar, *Página literal. Revista de Psicoanálisis*, n.º 8-9, agosto.

———. La internacionalización del arte contemporáneo centroamericano: ¿remontando el linde de la historia o (apenas) robando en el pastel global?, documento inédito.

Weigel, S. (1999): *Cuerpo, imagen espacio en Walter Benjamin. Una relectura*, (Buenos Aires: Paidós).

Zizek, S. (1998): *Porque no saben lo que hacen. El goce como factor político*. (Buenos Aires: Paidós).

———. (2001): *El espinoso sujeto. EL centro ausente de la ontología política*. (Buenos Aires: Paidós).

———. (2004): *¿Goza tu síntoma! Jacques Lacan dentro y fuera de Hollywood*. (Buenos Aires: Nueva Visión).

Audiovisuales

Oriach, Stephan, *Orlan. Carnal Art*, 2001

Sitios web

Bienal de Venecia: <http://asac.labiennale.org/>

Sitio de Regina Galindo: www.reginajosegalindo.com

ENCUENTROS

Un modelo social exitoso en la encrucijada: límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica

*Mauricio Castro Méndez y
Juliana Martínez Franzoni¹*

Introducción

Pese a contar una economía pequeña y subdesarrollada, como tantas otras en la región, durante la segunda mitad del siglo XX Costa Rica impulsó un modelo social apoyado en políticas laborales y sociales exitosas en distribuir recursos y promover el bienestar de su población. En ese período, las políticas sociales, laborales y económicas estuvieron “funcionalmente” articuladas. De la mano de una transformación estructural gradual, selectiva y sostenida, a partir de los 80 esa articulación cedió ante crecientes tensiones entre políticas. El régimen de empleo se flexibilizó de facto mientras que la política social básicamente se mantuvo, en gran medida financiada por contribuciones sobre el trabajo. La política social siguió siendo central al régimen de bienestar, pero la mercantilización de servicios de educación y salud aumentó y se estratificó.

1 Elaborado en el marco del estudio sobre modelo social en América Latina, Instituto de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo. Externamos nuestra gratitud a Luis Ángel Oviedo por su apoyo estadístico y a Franklin Benavides y Mariana Pineda, respectivamente, el hecho de facilitarnos y ayudarnos en la información relativa a sindicalización. Correo electrónico: martinezfranzoni@gmail.com

Mientras la promoción de exportaciones demandaba reducir costos de producción, legados históricos del período 1948-1980 lo frenaban. Más de veinticinco años después, régimen de empleo y régimen de bienestar combinan continuidades (generalmente institucionales) con rupturas (generalmente de hecho).

¿Pueden cambios y continuidades coexistir?; o ¿es necesario recuperar mayores grados de sinergia entre políticas públicas? En los últimos años, el país ha vivido una polarización, cuya expresión más visible fue el resultado electoral de un referéndum² en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio con América Central, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés)³, y que muchos analistas comparan con la crisis del régimen oligárquico vivido durante los 40. En ambos casos, la polarización fue catalizadora de alianzas, intereses y visiones sobre el rumbo que debía seguir el país y su modelo social.

Las actuales condiciones de vida reflejan una inversión de largo aliento. Con la mayor esperanza de vida y un desarrollo humano entre los cuatro más altos de América Latina, la segunda mortalidad infantil más baja, 6 de cada 10 personas adultas mayores acceden a una pensión. Entre las malas noticias, la caída de la cobertura en educación secundaria durante los 80 ha sido solo parcialmente remediada y aunque la cobertura de la seguridad social se ha extendido a los trabajadores por cuenta propia, la creciente informalidad ha atenuado su desempeño, y menos de la mitad de la PEA cotiza para una pensión (Estado de la Nación, 2006).

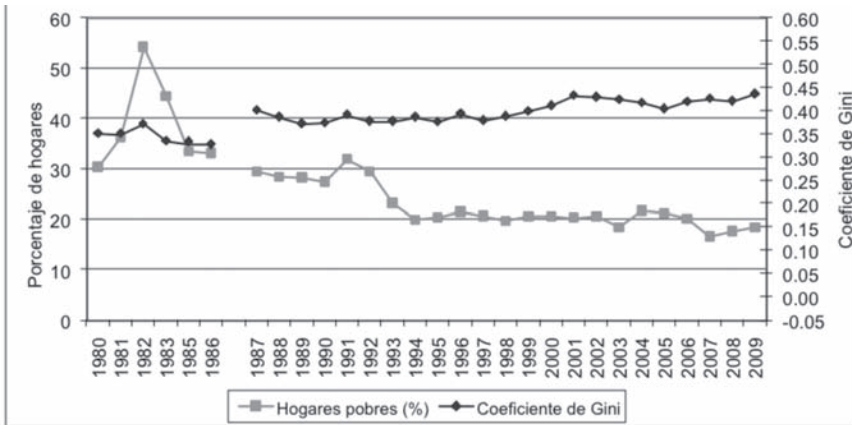
La crisis económica de la referida década conllevó una concentración solo coyuntural de los ingresos (gráfico 1). La pobreza aumentó de manera considerable durante la crisis, descendió a los niveles previos en 1987 y continuó cayendo hasta estancarse, desde mediados de los 90, en torno al 20% de los hogares (Estado de la Nación, 2006). Paralelamente, hacia 1983 se habían restablecido niveles de desigualdad incluso menores a los previos. Los cambios en

2 En octubre de 2007, una apretada mayoría –51, 6% frente a 48,4% en contra según el conteo preliminar– votó a favor de la ratificación, en el marco de controversias relativas al enorme desequilibrio económico y mediático en el que se desarrolló la campaña.

3 Además de la eliminación total de aranceles a las importaciones, en particular agrícolas, este tratado exige a Costa Rica la apertura de sectores estratégicos como seguros y telecomunicaciones.

la forma de medición introducidos en 1987 interrumpieron la serie. A partir de ese año, la desigualdad se mantuvo relativamente constante hasta fines de la década de 1990, cuando comenzó a aumentar y, desde entonces, aunque oscilante, no volvió a alcanzar los menores niveles previos.

Gráfico 1.
Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso familiar, 1989-2009



Fuente: estimación con base en INEC

La desigualdad ha aumentado moderada o aceleradamente según el instrumento de medición que se utilice. La encuesta de ingresos y gastos, instrumento más preciso a estos efectos, se efectuó en 1988 y 2004 y mostró que la desigualdad del ingreso monetario pasó de 0.31 a 0.48 (Trejos, 2006b)⁴. Mientras, las transferencias sociales aumentaron su progresividad. Pero, ante el rápido aumento en la concentración del ingreso monetario, la desigualdad global pasó de 0.37 en 1988 a 0.40 en 2004. Así, Costa Rica sigue siendo el país latinoamericano más igualitario después de Uruguay, aunque, por primera vez desde que se comenzó a medir la desigualdad en los 60, la tendencia es a una rápida concentración del ingreso.

El trasfondo ha sido la reestructuración de la economía. Entre 1950 y 1980 el crecimiento se basó en la agroexportación tradicional de café y banano, combinada, desde fines de los 60, con

4 Los resultados entre encuestas fueron similares para 2004 pero no para 1988. El dato más confiable es el de la ENIG, aunque la EHPM permite trabajar con series estadísticas.

sustitución de importaciones. Luego de la crisis de los 80 se inició la transición hacia un crecimiento basado en atracción de inversiones, liberalización comercial y promoción de exportaciones, de la mano de políticas tendientes a desregular y reducir la presencia del Estado en actividades productivas. La diversificación y el aumento de las exportaciones fueron extraordinarios: su peso en el PIB pasó de 25% en 1990, a 35% en 2005 (Estado de la Nación, 2006). En lugar de depender de dos principales productos (café y banano), el 81% de las exportaciones se concentran en 25 productos tanto agrícolas como industriales de un total de más de cuatro mil (PROCOMER, 2006). El turismo, otro rubro en crecimiento, representó 7.8% del PIB.

A diferencia de la agricultura tradicional, la nueva ocupa grandes extensiones de tierra; cuenta con una presencia considerable de capital extranjero, recibe incentivos especiales y muestra alta presencia de fuerza de trabajo inmigrante. En áreas urbanas, las zonas francas son las más dinámicas en el crecimiento de las exportaciones. Son capital-intensivas y generan unos 40 mil empleos directos, equivalente al 2,5% de la población ocupada. El 97,5% de las exportaciones se concentra en 627 grandes y medianas empresas, que representan menos del 3% de las unidades productivas formales del país (PROCOMER, 2007). Estas empresas están en gran parte fiscal y productivamente desarticuladas del resto de la economía. Por ejemplo, en 2002 compraban en Costa Rica menos del 4% de sus insumos (Estado de la Nación, 2003).

La combinación de inversión extranjera capital-intensiva con desplazamiento de trabajo previamente existente, en particular en la agricultura tradicional de granos básicos, explica los limitados efectos de la estrategia exportadora sobre el empleo. Mientras que entre 1990 y 2005 el PIB creció a una media anual de 4.9%, el empleo lo hizo en un 3.1%. Además, los nuevos empleos han sido, en gran medida, informales. Estos cambios en el mercado de trabajo se combinan con cambios demográficos y en la estructura de las familias que plantean nuevos desafíos para el sistema de protección social, entre los cuales destaca el rápido envejecimiento de la población.

A continuación se analiza la evolución del modelo social costarricense y el creciente desencuentro entre régimen de empleo

y de bienestar social a lo largo de tres períodos: el modelo original surgido tras la guerra civil de 1948, los cambios graduales que se introducen tras la crisis económica de los 80 y la acumulación de tensiones a partir de 1998.

El modelo social costarricense entre 1950 y 1980

La Guerra Civil de 1948 marcó un antes y un después en la estrategia de desarrollo en el país. El estilo que se perfilaba se basó en una creciente participación del Estado en la economía que se sostuvo hasta la crisis económica de los 80. La intervención en sectores estratégicos como telecomunicaciones y electricidad, la nacionalización bancaria, el aumento en la carga tributaria a partir del impuesto sobre la renta y al capital, tuvieron una clara función distributiva tanto o más determinante que la propia política social. A lo largo del período, la especialización productiva también cambió, de la sola apuesta a las agroexportaciones tradicionales de café y banano, a una incorporación en los 60, de la sustitución de importaciones en el marco de un mercado regional centroamericano. La transformación del papel del Estado en la economía mostró un reflejo directo en la estructura del empleo: el público pasó de representar un 6% de la población ocupada en 1950, a un 19% en 1980 (Donato y Rojas, 1987).

Esta continuidad alcanzó una expresión política. El Partido Liberación Nacional (PLN) se posicionó más de la mitad en el gobierno y durante todo el período mantuvo control parlamentario (Rovira, 1987). Hasta la crisis de los 80 fue un partido reformista, con ideas socialdemócratas, promotor de la diversificación económica con un fuerte intervencionismo estatal, la distribución del ingreso como dinamizadora del mercado interno, el apoyo al crecimiento de la clase media y la expansión de servicios sociales (Rovira, 1987; Solís, 1992). La otra alternativa consistía en partidos de extracción socialcristiana que, a mediados de los 80, se coaligaban bajo la Unidad Social Cristiana (PUSC). Estos partidos representaban a los sectores exportadores e importadores tradicionales que promovían el liberalismo económico, y que resentían el “sesgo antiexportador” que daba lugar a la sustitución de importaciones.

La “época dorada” de crecimiento económico, salarios crecientes y expansión de la política social alcanzó su pico y terminó abruptamente a fines de los 70. El desenlace fue producto de la combinación del entorno internacional y las limitaciones estructurales propias del modelo de desarrollo. La crisis fue conmovedora. Entre 1978 y 1982 el PIB cayó el 16%; el crecimiento pasó del promedio previo de 6% entre 1950 y 1980, a tasas negativas del 3% entre 1980 y 1982; el desempleo, históricamente menos del 5%, superó el 9%; la inflación pasó del 8% en 1976-77 al 82% en 1982; y el déficit fiscal alcanzó el 14% del PIB (Rovira, 1987).

Un rasgo distintivo es que, entre 1950 y 1980, tanto los ingresos del trabajo como los servicios y las transferencias sociales fueron crecientes y estuvieron estrechamente vinculados. Gran parte de la política social se financió con contribuciones procedentes del salario, tanto programas contributivos de salud y pensiones, como formación profesional y el régimen no contributivo de pensiones y salud para personas pobres. A continuación, se describen sintéticamente los regímenes de empleo y de bienestar establecidos durante el período.

Régimen de empleo: antisindical y pro-trabajo

A fines de los 40 los sindicatos tenían un alto grado de organización en el sector privado. Incidían a nivel de empresas, principalmente en las bananeras y sectores artesanales, en reivindicaciones gremiales colectivas, y en la política nacional. Eran principalmente sindicatos de izquierda, aunque existía otro sindicalismo, menos fuerte, autodenominado democrático, que buscaba hacerle frente y que era fomentado por la Iglesia Católica y por la naciente tendencia socialdemócrata.

La Guerra Civil enfrentó esos dos proyectos progresistas, uno de izquierda y otro socialdemócrata, cada uno aliado a distintas fracciones de la oligarquía y a diversos sectores sindicales. La guerra la ganó el segundo grupo y, junto con la proscripción del partido comunista, en 1948, el sindicalismo de izquierda fue reprimido, estuvo ilegalizado, sufrió exilio y actuó clandestinamente hasta inicios de los 70 (Shifter, 1985). Paralelamente, el autodenominado sindicalismo democrático,

afín al ahora gobierno, también se debilitó. En la década de los 50 su principal organización desapareció y sus líderes más destacados abandonaron la actividad sindical y asumieron papeles protagónicos en el gabinete (Baker, 1978; Schifter, 1985).

A partir de 1949, la definición de los salarios mínimos se llevó a cabo en el Consejo Nacional de Salarios, órgano técnico-político dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La iniciativa de las principales transformaciones laborales provino del gobierno. Por ejemplo, en 1959, desde el Ministerio de Trabajo se promulgó la ley del aguinaldo en el sector privado. La participación sindical se produjo después debido el rechazo de las transnacionales bananeras a remunerarlo, lo que desencadenó la huelga bananera de 1960. Esta terminó con una extensión gradual del aguinaldo en las plantaciones, inicialmente pagado por el Estado (Keith Bonilla, 2007). Otro ejemplo fue la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en 1965, o la Ley de Riesgos del Trabajo de 1982.

Si bien la promulgación del Código de Trabajo y de las garantías sociales incorporó por primera vez una regulación integral de las relaciones laborales, el ámbito colectivo reflejó una mayor limitación que el individual. Desde los 40 la regulación del contrato de trabajo en Costa Rica no ha sido objeto de modificaciones significativas: sigue privilegiando la contratación por tiempo indefinido y limitando la contratación temporal o por tiempo definido, con excepciones en las cuales la naturaleza del trabajo así lo permita. La terminación de la relación laboral sobreviene por la sola voluntad del empleador, pero con el pago de una indemnización predeterminada (un número de días por año trabajado hasta un máximo de 8 años trabajados). Excepciones que gozan legalmente de mayor estabilidad son las mujeres embarazadas, empleados públicos, personas que han denunciado hostigamiento sexual, representantes sindicales y trabajadores adolescentes. Estas excepciones fueron introducidas durante los 90, producto de procesos con participación de diversos actores sociales, mientras que el monto de la indemnización fue disminuido en el 2001.

En el ámbito colectivo, legalmente se tuteló y fomentó la organización sindical. Sin embargo, la ausencia del fuero sindical

permitió el libre despido a voluntad del empleador con el pago de una indemnización predeterminada. La ley limitó la organización sindical y la estructura de la negociación colectiva al nivel de empresa, lo que hasta hoy ha dificultado la organización y la extensión de derechos laborales. La promulgación del derecho de huelga fue un claro avance, pero se establecieron requisitos excesivos (como el agotamiento previo de prolongados procedimientos judiciales o la exigencia de un 60% de apoyo entre los trabajadores implicados) que han limitado su ejercicio. Desde los 40, todas las huelgas, excepto cinco, han sido declaradas ilegales; se registraron 182 huelgas entre 1972 y 1983 y 159 entre 1990 y 1998 (Rojas y Donato, 1987; Estado de la Nación, 2001)⁵.

El sector empresarial se organizó en cámaras, órganos corporativos destinados a representar intereses sectoriales. La organización y el perfil del sector empresarial han variado cualitativamente, en forma paralela a las transformaciones ocurridas en el modelo de desarrollo, lo que añade nuevas “capas geológicas” organizativas. En los 70 había organizaciones en los sectores agrícola y comercial, y de la mano del modelo de sustitución de importaciones era incipiente la organización industrial. En los 80 y 90, las reformas financieras y en especial la apertura de las cuentas corrientes, conllevó una fuerte organización empresarial en ese sector. Lo mismo ocurrió como resultado del impulso de la atracción de inversión extranjera.

Cada uno de estos sectores funciona con intereses y lógicas diversas. Su peso específico depende, en buena medida, de la transformación del modelo de desarrollo que da mayor preeminencia al sector comercial, financiero y exportador, este último, fuertemente transnacional. En 1973 se creó la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), con la finalidad de aglutinara las organizaciones con mayor trascendencia sectorial; actualmente suman 47. Sin embargo, existen cerca de 1300 asociaciones de productores o empresarios distribuidas en todo el país que no siempre pertenecen a la UCCAEP (Estado de la Nación, 2001), entre estas algunas de gran relevancia como la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO). Varias de estas

5 La ilegalidad implica graves consecuencias como el riesgo de despido sin responsabilidad patronal.

organizaciones empresariales han tenido y tienen representación en altos cargos de gobierno como la presidencia del Banco Central y el Ministerio de Hacienda. Además, cuentan con representación corporativa en juntas directivas de instituciones, consejos y órganos consultivos, como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) o el INA.

Del lado del trabajo, en los años 70 la sindicalización creció rápido; pasó del 3% en 1963, al 11% en 1973 y al 16% en 1984 (Molina y Díaz en Donato y Rojas, 1987), estimulada, entre otros factores, por la expansión del sector público y la legalización del partido comunista. Los sindicatos consolidaron, además, su presencia en las plantaciones bananeras y se desarrollaron marginalmente en el sector privado asalariado industrial y de servicios. A principios de los 80 este sindicalismo mostraba relativa fortaleza, en un contexto de gran conflictividad laboral en la producción bananera, que culminó con el retiro de la United Fruit Co. del Pacífico Sur del país, en 1984. Pero desde 1978 también se produjeron fuertes enfrentamientos entre sindicatos y gobierno en el marco de un resurgimiento del anticomunismo asociado a la guerra en América Central. En 1979 la Ministra de Trabajo señalaba que “los líderes sindicales comunistas y procomunistas han sacado ventaja en Costa Rica... Esta dirigencia afecta a la filosofía comunista... ha provocado alteraciones en las relaciones laborales que ligan a los trabajadores empresarios, y a los trabajadores asalariados...” (Donato y Rojas, 1987:78).

En este contexto, el gobierno prohibió legalmente la negociación colectiva en el sector público en 1979. Dado que venía creciendo sostenidamente (Donato y Rojas, 1987), su prohibición generó una conflictividad que, con altibajos, se mantiene hasta hoy. No se suscribieron nuevas convenciones colectivas aunque, argumentándose que eran derechos adquiridos, a principios de los 80 los sindicatos lograron la prórroga de las convenciones vigentes. También se logró continuar suscribiendo convenciones y convenios colectivos en gobiernos locales y universidades públicas.

Régimen de bienestar: políticas universales con complemento focalizado

Entre 1950 y 1980 las políticas sectoriales de salud y pensiones se expandieron de manera sostenida. Los seguros de salud y pensiones se habían establecido antes de la guerra civil, en 1941, por iniciativa presidencial, siguiendo la experiencia de Chile y las recomendaciones de la OIT, y en el marco de una formulación de carácter tecnocrático (Rosenberg, 1983). Se crearon bajo una única institución: la Caja del Seguro Social. Se propuso cubrir a prácticamente toda la población pero de forma gradual, comenzando por trabajadores/as con ingresos por debajo de un tope salarial que se iría subiendo a medida que las capacidades, en particular de su seguro de salud, se fueran desarrollando. Además, en la medida en que las finanzas de la institución lo permitieran, el seguro cubriría, no sólo al trabajador contribuyente, sino también a sus dependientes. En 1954 se extendió a la esposa del asegurado directo y en 1965 a todo el grupo familiar. Este aseguramiento indirecto garantiza acceso a todos los servicios de salud, y a pensiones por muerte, aunque no por invalidez ni vejez (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

El seguro social se expandió, primero lenta y luego, rápidamente. En 1961 se promulgó su universalización en un plazo de 10 años; en 1970 se eliminaron los topes salariales por encima de los cuales no era obligatorio cotizar; en 1971 el seguro de pensiones (IVM) se hizo obligatorio y se redujo la cuota del Estado a cambio de un aumento de la cuota patronal que atenuaría la endémica deuda estatal; en 1973 y 1974 se crearon seguros no contributivos en salud y pensiones para personas pobres; en 1975, con el seguro voluntario accedieron también cuentapropistas. Entre 1970 y 1980 la cobertura contributiva pasó del 39 al 68% (Rosenberg, 1983). La tecnoburocracia y las autoridades de la seguridad social lideraron esta expansión mientras que la población, y en particular los sectores medios, se opusieron a esta porque no consideraban atractivos los servicios. Algo de fundamento tenían: al crearse en los 40, la CCSS contaba con un dispensario. Pero hacia fines de los 60 inauguró el hospital más moderno de América

Central y, en 1975, consolidaba todos los hospitales públicos bajo un único sistema nacional de salud.

Durante los 70 la expansión de servicios universales se complementó con la creación de dos instituciones dedicadas a la focalización, concretamente, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971 y del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), en 1974, las cuales persisten hoy. El IMAS se dirigió a la pobreza extrema, básicamente, a partir de transferencias monetarias. FODESAF fue inicialmente propuesto como un programa tradicional de subsidios por hijo/a para trabajadores de escasos ingresos. Finalmente, y tras un largo debate con los sectores empresariales, se estableció que, a partir del 5% del impuesto a la planilla y del 20% del impuesto de ventas, se financiarían servicios y transferencias a la población pobre pero prestados por ministerios e instituciones responsables de políticas universales. Así, el Ministerio de Salud creó programas de nutrición y de atención primaria rural y urbana; el de Educación, comedores escolares; y la CCSS, pensiones no contributivas. En su primer año recibió el 1.4% del PIB (Trejos en Rovira, 1987); y entre 1975 y el 2000 había financiado 52 instituciones sociales (Montiel, 2001). En tanto, precedió en una década al primer fondo de emergencia social creado en Bolivia después de la crisis económica. FODESAF fue un programa pionero; en tanto no compitió con, sino que complementó los programas universales, fue altamente innovador.

Según Filgueira (1998) previo a la crisis de los 80 el régimen de bienestar costarricense era el menos estratificado del régimen universalista formado, además por Argentina, Chile y Uruguay. La combinación de seguros contributivos de salud y pensiones altamente unificados, con programas focalizados en el marco de las propias instituciones responsables de servicios universales, explica por qué Costa Rica pudo desarrollar un régimen mucho menos estratificado que el de los países del Cono Sur. A la vez, el régimen de bienestar que se consolidó estuvo estrechamente entrelazado con el régimen de empleo: no sólo los seguros contributivos sino los seguros no contributivos y otros programas focalizados de salud, educación y pensiones se financiaron con un porcentaje de la planilla laboral.

La inversión pública dio resultado: entre 1950 y 1980 la mortalidad infantil descendió de 87.2 a 28.6 niños/as cada mil nacimientos y la esperanza de vida pasó de 55.6 a 72 años (Rosero-Bixby, 1985). Hacia 1980 la cobertura educativa era del 90% en primaria y del 40% en secundaria, mientras en salud el aseguramiento directo era de casi al 70% de la PEA y en pensiones de casi el 50%.

Primeros ajustes tras la crisis económica (1981-1998)

La crisis de 1982 partió aguas en el modelo de desarrollo. Se detonó por el alza en los precios del petróleo y la abrupta caída de los precios del café, pero también reflejó limitaciones estructurales propias. La sustitución de importaciones en una economía agroexportadora, dependiente de dos principales productos, demandaba un creciente endeudamiento externo. La crisis generó el espacio político para virar hacia una economía basada en la diversificación de las exportaciones, la reducción de aranceles, y la atracción de inversiones, tal como lo habían reclamado agroexportadores, importadores y otros sectores empresariales descontentos con el intervencionismo estatal de la década previa (Rovira, 1987). Entre 1981 y mediados de la década transcurrió un primer momento, corto, de ajuste de la economía, y se inició uno más largo, de cambio estructural.

La estabilización tardó poco, en gran medida porque coincidió con guerras civiles en El Salvador y Guatemala, y la revolución sandinista en Nicaragua. El escenario geopolítico puso a Costa Rica en una situación excepcional de cara a los intereses de los EE. UU. en la región, lo que le propició recibir una gran cantidad de ayuda internacional. En los años inmediatos a la crisis, solo la ayuda de los EE. UU. superó un tercio del gasto público y alcanzó el 10% del PIB (Rovira, 1987). A cambio, la USAID promovió la privatización de empresas públicas, la creación de la banca privada y otras medidas de índole financiera, así como la creación de instituciones, entre ellas la oficina de promoción de exportaciones. Los EE. UU. promovieron la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) para facilitar el ingreso de productos de países de esta región a su mercado sin pagar impuestos, siempre y cuando no tuvieran gobiernos comunistas. La estrategia

de crecimiento económica, impulsada a partir de la promoción de exportaciones, ocurrió, en parte, en el marco de la ICC.

La distribución quedó relegada a un segundo lugar, reflejando la tesis del “efecto goteo”, que cobraba auge en la región. El salario pasó a considerarse como costo de producción, detonante de presiones inflacionarias y de inestabilidad macroeconómica (Rovira, 1987), así como obstáculo para la competitividad. Se estableció entonces una nueva relación entre crecimiento y distribución: 1987 fue el primer año post-crisis con alto crecimiento económico que no redundó en recuperación de la inversión social (Trejos, 1993). Mientras los salarios se estancaron y la informalidad aumentó, la estructura de financiamiento de la política social, con base en un porcentaje de la planilla laboral, se mantuvo, incluso aumentó, y perdura hasta ahora (gráfico 3). Paralelamente se redujo la importancia del empleo público: habiendo superado el 20% en los 80, hacia 1995 representaba el 14% de la población ocupada (Estado de la Nación, 2006)⁶.

En términos político-partidarios, la convergencia en materia de política económica entre el PLN y el PUSC reemplazó la beligerancia previa. Sus diferencias se restringieron a la política social: el PUSC tendió hacia la focalización, privatización y descentralización de servicios, y el PLN hacia la universalización con focalización complementaria. Ambos coincidieron, sin embargo, en promover una mayor contratación privada de servicios y lidiaron con la dificultad de reformar un Estado hasta entonces exitoso y con respaldo ciudadano. Así se explica por qué finalmente las distintas administraciones de gobierno preservaron su *modus operandi* con transformaciones graduales (Rovira, 2000).

En el balance, las reformas fueron heterodoxas (Rovira, 2000) e híbridas (Sandbrook y otros, 2006). Se caracterizaron por combinar gradualismo en el ritmo, selectividad en el orden, y mezcla de liberalización económica e intervención social, con ampliación de garantía de derechos (Seligson y Martínez Franzoni, 2005). En términos del modelo social, el principal cambio consistió en pasar de sinergias entre salarios monetarios y sociales crecientes, a un cambio del lugar de los salarios en la política económica, aunque con permanencia de la política social.

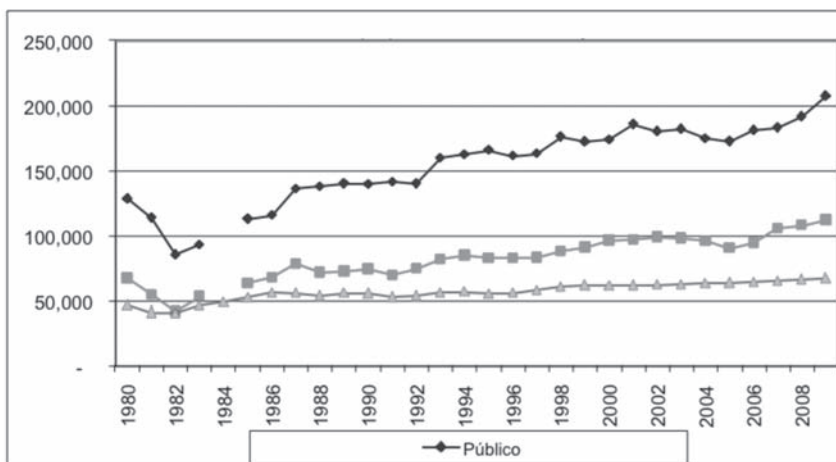
6 Sin considerar el trabajo municipal equivalente al 1% de la población ocupada.

Régimen de empleo: estancamiento salarial y flexibilización

Como respuesta inmediata a la crisis económica, el gobierno puso en marcha un plan de compensación social que contenía varios instrumentos de política salarial: canasta básica salarial, escala móvil de salario revisable cada 6 meses, escala salarial única para el sector público, sobresueldo para profesionales públicos con dedicación exclusiva, y decretos de salarios mínimos. Entre 1983 y 1986 esta política promovió una recuperación salarial. Además, en el marco del INA, se crearon talleres públicos destinados a mejorar la empleabilidad de las personas (Trejos, 1993).

Tras un primer período de recuperación salarial, fruto del plan de compensación social, se produjo estancamiento en el sector público y ligera caída en el privado hasta 1993, cuando hubo un ligero crecimiento, mayor en el sector público que en el privado (gráfico 2).

Gráfico 2.
Salario promedio mensual según sector y mínimo de ley, 1980-2009
 (en colones del 2000)



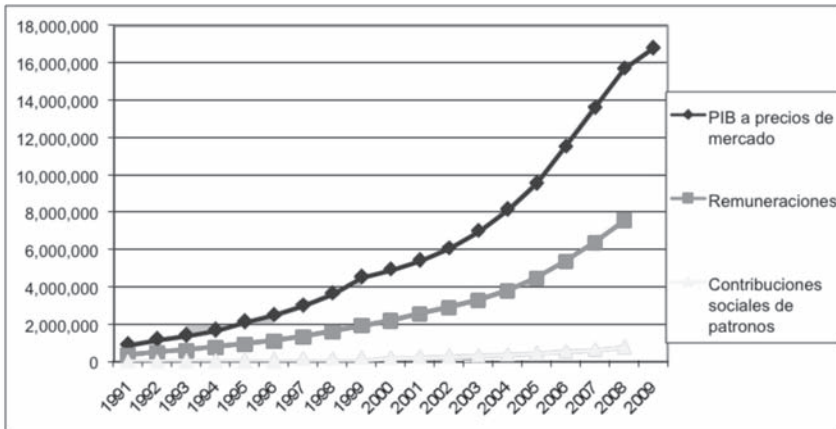
Fuente: propia con base en INEC y MTSS

Desde 1998 los salarios promedio permanecen básicamente estancados en el sector público y muestran una ligera caída en el privado. El salario mínimo, por su parte, permanece básicamente estancado

desde 1985. Una huelga de 23 días en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA), conllevó un repunte salarial en todo el sector público a partir de 2006 ⁷.

Además, la evolución de los salarios no se corresponde con la evolución de la economía. Desde inicios de los años 90 el PIB ha crecido sustancialmente mientras la masa salarial ha tendido a distanciarse sistemáticamente de dicho crecimiento (gráfico 3).

Gráfico 3.
Evolución del PIB y de las remuneraciones al trabajo, 1991-2009



Fuente: BCCR

La combinación de ajuste económico y repercusiones de la guerra fría en América Central aumentó la conflictividad y conllevó cambios en las relaciones entre gobierno, empresarios y organizaciones sindicales. Un hito fue la promulgación, en 1984, de la Ley de Asociaciones Solidaristas, organizaciones mutualistas de ahorro y crédito integradas por trabajadores/as y empleadores/as y cuya creación fue apoyada por gobierno y cámaras empresariales. Aunque podrían haber complementado a los sindicatos, al atribírseles funciones de representación de intereses laborales promovieron su desmovilización.

7 El aumento extraordinario de 9,81% se aplicó primero a no profesionales del gobierno central y entidades homologadas, el cual tuvo efecto en cadena por ajustes técnicos adicionales a los aumentos por variación del costo de vida para el sector profesional del gobierno central y de las entidades homologadas durante 2007 y 2008.

Como resultado, desde 1982 las convenciones colectivas en el sector agrícola se redujeron drásticamente y los arreglos directos aumentaron. Tienen menor rango jurídico que las convenciones y no son acordados por sindicatos sino por comités permanentes de trabajadores –generalmente promovidos por empresarios, vinculados a las solidaristas y creados temporalmente para atender demandas específicas. Si bien en 1994 se prohibió a las solidaristas negociar colectivamente, entre 1994 y 1999 se registraron 479 arreglos directos y solo 31 convenciones colectivas en el sector privado (Castro Méndez, 2001). Actualmente hay unos 100 arreglos vigentes.

Paralelamente surgieron otras estrategias. Por ejemplo, el PLN intentó cooptar a sindicatos beligerantes y de izquierda como la entonces Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP). La confrontación llevó al gobierno a congelar sus cuentas bancarias, decisión posteriormente condenada por tribunales nacionales y OIT (Sala Primera, Corte Suprema, voto 155-84; OIT, Comité de Libertad Sindical, Caso #1305). Esta fue una de varias ocasiones en la que sindicatos costarricenses denunciaron internacionalmente la ausencia de libertad sindical. En respuesta, en el marco de la ICC, a principios de los 90, EE. UU. estuvo cerca de sancionar comercialmente al país. En 1991 Costa Rica fue condenada por la OIT (1991) a causa del trato preferencial y discriminatorio en favor de las organizaciones solidaristas, y por la ausencia de instrumentos eficaces para tutelar la libertad sindical en el sector privado. En ese contexto la Sala Constitucional, por primera vez, dio la razón a un grupo de trabajadores bananeros despedidos por violación de la libertad sindical en el sector privado y ordenó su reinstalación. Este criterio fue sostenido solamente en otras cuatro resoluciones de la Sala durante 1993 y 1994.

En 1994 se aprobó la Ley 7360, que estableció el fuero sindical; restringió la actividad laboral de las solidaristas, y fortaleció al Ministerio de Trabajo. Con la aprobación de esta ley se retiraron las acusaciones internacionales y, desde entonces, la Sala Constitucional rechazó todo recurso de amparo relacionado con la tutela de la libertad sindical en el sector privado, con argumento de la existencia de mecanismos legales efectivos. En el sector público esta libertad se ha

seguido tutelando en el marco de recursos de amparo que reclaman la violación de derechos específicos de los empleados públicos, como el debido proceso y la estabilidad en el empleo, pero no denunciando la violación de la libertad sindical como tal. La reforma, sin embargo, ha sido ineficaz para tutelar la libertad sindical en el sector privado (OIT, 2001) y los procedimientos laborales son lentos e ineficaces (Estado de la Nación, 2001).

Así, durante los 90, se llegó a la virtual desaparición del sindicalismo y la negociación colectiva en el sector privado asalariado. Perduraron 13 convenciones colectivas acordadas antes de 1980, todas a nivel de empresa y la mayoría vinculadas al sector bananero. En el 2005, estas convenciones cubrían a unas 4000 personas, un 0,39% de los asalariados/as privados/as (Estado de la Nación, 2005).

En el sector público, y ante la prohibición de la negociación colectiva desde 1979, los conflictos se canalizaron mediante procesos judiciales arbitrales que culminaban con “laudos” en el ámbito institucional (Voto de la Sala Constitucional N.º 1696-92). Estos se prohibieron en 1992 en el marco del segundo Programa de Ajuste Estructural, dirigido a reducir el gasto público. Los laudos, junto con los salarios y las pensiones, se volvían “disparadores” del gasto público y se promovió la movilidad laboral (voluntaria y forzosa) para reducir el tamaño de la administración. Gobierno y sindicatos acordaron, entonces, que el gobierno sancionaría una ley de empleo público que regulara la negociación colectiva, los procedimientos de solución de conflictos colectivos, y la huelga. Mientras tanto, se promulgó un reglamento para la negociación colectiva, restrictivo para la negociación colectiva salarial. Los acuerdos de 1992 y otros de 1998 y 1999 fueron incumplidos: la ley de empleo público no fue promulgada, y están vigentes el reglamento de transición (y el que le sustituyó). Las estrategias sindicales fueron la negociación colectiva de hecho con entidades públicas específicas, que normalmente excluye la materia salarial (Blanco, 1990) y, al igual que en el sector privado, la denuncia por violación a derechos fundamentales ante la OIT y los EE. UU.

El asunto de las convenciones colectivas en el sector público permanece irresoluto. En el 2000 la Sala Constitución señaló como

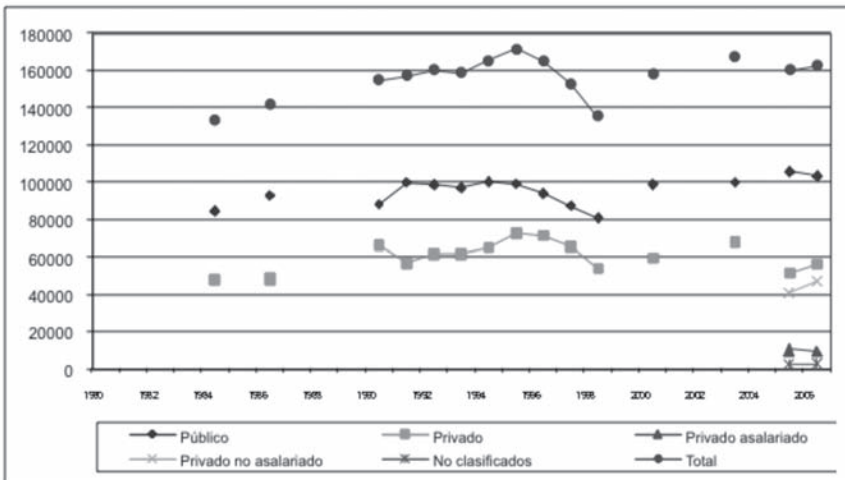
constitucionales aquellas realizadas por empleados públicos regidos por el derecho administrativo y no por un régimen estatutario de empleo público (Voto N.º 4453-2000, adicionado y aclarado por voto 9690-00). Interpretando esta resolución, la visión administrativista considera que solo pueden negociarse convenciones colectivas en empresas públicas –dado que su régimen laboral es de naturaleza privada–, a excepción de mandos superiores y órganos de control responsables de la gestión pública. En la interpretación laboralista de la OIT, se admite la negociación de convenciones colectivas en todo el sector público y solo se excluyen mandos superiores, representantes patronales y órganos de control. Ambas visiones se debaten diariamente en los tribunales, lo que genera resoluciones judiciales contradictorias y prácticas laborales erráticas. Según la misión técnica de la OIT del 2001, existe confusión e inseguridad jurídica en cuanto al derecho de negociación colectiva en el sector público, y a la validez, eficacia y constitucionalidad de las convenciones colectivas. El país, por ello, infringe el convenio 98. Mientras, la cobertura de la negociación colectiva es muy baja: un 3%, similar a Ecuador, Malasia y Taiwán, y considerablemente menor que la región, donde oscila entre 10% y 65% (OIT, 2004).

Los ámbitos formales de negociación salarial son el Consejo Nacional de Salarios (desde el período previo) y la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, creada en 1986 e integrada por ministros y representantes sindicales. El primero refleja más la definición de política salarial normalmente acordada entre empleadores y gobierno que una negociación tripartita. Si bien, por parte de los trabajadores participan sindicatos y confederaciones que poseen afiliación pública y privada, la práctica inexistencia de sindicatos en el sector privado facilita acuerdos tomados bilateralmente entre empleadores y gobierno, los cuales actualmente reflejan una política salarial restrictiva o moderada por razones macroeconómicas y de competitividad internacional. Además, las excesivas restricciones en el ejercicio de la huelga y los instrumentos colectivos de solución de conflictos, limitan la presión que los sindicatos pueden ejercer en el marco de esa negociación. En el sector público la comisión raramente ha alcanzado un acuerdo y,

cuando la alcanzó, no se cumplió. En 1995 un acuerdo incumplido motivó la primera resolución judicial favorable para un grupo de trabajadores, la cual fue contradicha por el Poder Ejecutivo y, finalmente, la propia Sala Constitucional estableció que los acuerdos eran recomendaciones no vinculantes (Voto N.º 2001-1822).

En ausencia de estimaciones oficiales, el gráfico 4 reconstruye la evolución de la afiliación sindical. La tendencia a la caída de la sindicalización se mantuvo hasta el 2000, cuando retomó su crecimiento. En el 2006, un 14% de la población ocupada estaba sindicalizada. En el sector público la proporción de trabajadores sindicalizados era muy alta (65% con las asociaciones de maestros/as). Sin embargo, en el sector privado la proporción de trabajadores asalariados sindicalizados no llegaba al 1% y era predominantemente de trabajadores/as por cuenta propia, especialmente agrícola.

Gráfico 4.
Costa Rica: afiliación a sindicatos activos sin magisterio según sector, 1980-2006
(en miles de personas)



Fuentes: elaboración propia con base en Donato y Rojas Bolaños (1987); Benavides (2004); MTSS

Con posterioridad a la crisis económica de los 80, el régimen laboral costarricense se flexibilizó a partir de erradicar la organización sindical y la negociación colectiva en el sector privado, lo que posibilitó una política de contención salarial y aumento del control del

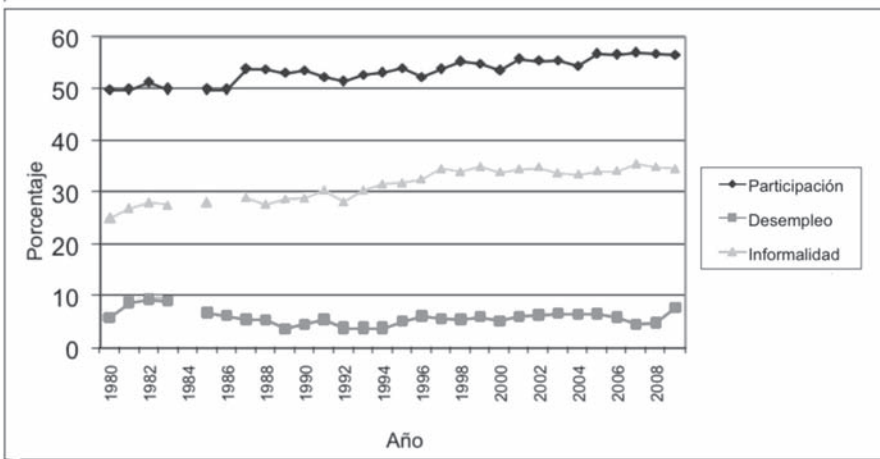
empleador sobre las condiciones de trabajo. En el ámbito normativo, sin embargo, la flexibilización ha sido marginal: básicamente se limitó a abaratar el despido disminuyendo el monto de la indemnización por despido injustificado. En cuanto a la modificación de las condiciones de trabajo, dentro de mínimos y máximos legalmente establecidos, el empleador goza de un amplio margen, siempre y cuando estas no le causen al trabajador un perjuicio considerable (salarial, profesional o geográficamente). En materia de jornadas, el Código de Trabajo establece topes máximos (diurno, nocturno y mixto), con un pequeño margen para distribuir la jornada semanal en cinco días laborales con aumento de la jornada diaria. Existe una aspiración del sector empleador para profundizar esta flexibilización, posibilitar la concentración de la jornada semanal en 4 días semanales y la jornada anual en determinados meses del año. Esta aspiración ha encontrado fuerte oposición de organizaciones sindicales y de mujeres, fundamentalmente por las consecuencias en la equidad de género, el acceso a la educación, y la salud ocupacional. También existe una aspiración empresarial por disminuir jornadas y salarios en momentos de crisis. Los proyectos de ley continúan en la corriente legislativa y su pronóstico de aprobación es incierto.

La transformación económica generó una estructura ocupacional más diferenciada, urbana, terciarizada, informalizada y con menor importancia del sector público. Junto con el estancamiento de las remuneraciones promedio, desde 1999 ha ocurrido un rápido crecimiento en la proporción y remuneraciones de personas en puestos altos (Pérez Sáinz y otros, 2002). A lo largo del período, aumentó la oferta de trabajo (gráfico 5), en gran medida debido a la mayor incorporación de mujeres al mercado laboral. La PEA femenina pasó del 22% en 1980 al 36% en el 2006. Otra fuente ha sido la inmigración internacional. Entre 1990 y el 2000 la migración de nicaragüenses se calculó en 20000 personas/año (Rosero, 2004). En el 2000 la población nacida en el exterior representaba un 7,8%, comparado con 3,8% en 1990 (Estado de la Nación, 2004).

En buena medida, por esta transformación económica, el proceso de informalización laboral causa un impacto en la flexibilización de hecho de las condiciones y formas de contratación laboral, ya

que se recurre sistemáticamente a la contratación por servicios profesionales, mediante contratos comerciales a través de personas jurídicas comerciales, por medio del “outsourcing” o externalización, subcontratación, contratación por tiempo determinado con prórrogas indefinidas, entre otras formas de precarización del empleo.

Gráfico 5.
Evolución de participación laboral, desempleo e informalidad, 1980-2009



El aumento de la tasa de participación se dio junto con aumentos leves del desempleo y más grandes de la informalidad y el subempleo visible, es decir, de personas que trabajaron menos horas de las deseadas. Dicho subempleo, durante el período, ha sido el doble entre las mujeres que entre los hombres. El desempleo histórico ha sido del 5%, aunque mayor entre las mujeres que entre los hombres (por ejemplo 8.7 y 4.4%, respectivamente en 2006). Dicho nivel histórico ascendió al 10% durante la crisis de los 80, y aumentó de 4.8% a 7,8% como consecuencia de la crisis económica actual. Durante todo el período, el aumento de la informalidad ha sido mucho más significativo que el aumento en el desempleo. Si en 1980 un 25% de los ocupados trabajaban en el sector informal,⁸ la cifra ascendió a

8 Incluye trabajadores/as de microempresas (menos de cinco trabajadores), patronos y trabajadores/as por cuenta propia no profesionales ni técnicos, trabajadores/as familiares no remunerados/as, y servicio doméstico.

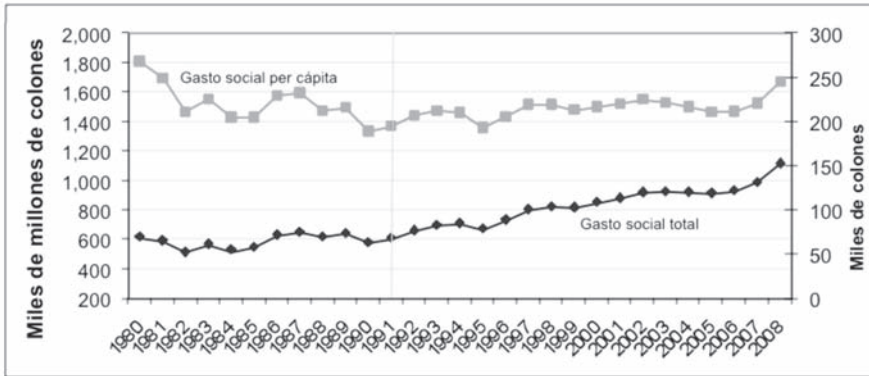
35% a fines de los 90. Con un crecimiento del 61% entre 1990 y el 2000, ha sido el sector más dinámico de la economía en la generación de empleo (Trejos, 2003).

Régimen de bienestar: continuidad y pérdida de calidad

El Estado que respondió a la crisis de los 80 fue el propio del período anterior: temporalmente se detuvo la inversión y se redujeron los recursos disponibles, pero no surgieron privatizaciones ni reducción oficial de servicios. Se desplegaron dos estrategias: mantener la política social existente y crear programas compensatorios transitorios. Además de los instrumentos de recuperación salarial ya descritos, el plan contenía subsidios por desempleo, ayuda temporal en alimentos y apoyo productivo a población pobre (Villasuso en Barahona y otros, 2005). Así, la emergencia no transformó la estructura de la política social en el país, basada en cuatro grandes sectores responsables de políticas universales (educación, salud, pensiones y vivienda), y en programas focalizados financiados por FODESAF y ejecutados desde cada uno de estos sectores.

Inicialmente el gasto social sufrió un ajuste equivalente a la mitad del resto de la política pública (10 y 5%, respectivamente). En el mediano plazo, sin embargo, aún en años de crecimiento económico el gasto social fue objeto de ajuste en varios momentos y en 1990 de manera desproporcionada (Trejos, 1993). En su conjunto, el gasto público social es ahora un 48% mayor que antes de la crisis económica, y mostró una recuperación particular durante la administración Arias a partir del 2006. Sin embargo, considerado por habitante, aún no se ha recuperado ni alcanzado los niveles previos a la crisis (gráfico 6).

Gráfico 6.
Costa Rica: evolución del Gasto Público Social
(en colones del 2000)



Fuentes: Juan Diego Trejos con base en STAP, COREC II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

El financiamiento del régimen de bienestar costarricense enfrenta problemas hoy. Como los cambios institucionales generalmente se produjeron por agregación, y no por eliminación oficial de programas, surgió un aumento de funciones con menos recursos por habitante y el deterioro o paralización de la inversión se compensó solo parcialmente con financiamiento externo. Con menos recursos por persona se financia la política social pre y post-crisis, y se busca combinar la atención de viejos y nuevos riesgos sociales. Efectos significativos que tardaron unos años en hacerse evidentes y están presentes hasta hoy, fueron la caída de la cobertura educativa en secundaria y el deterioro de infraestructura y equipamiento educativo y hospitalario.

El curso de la política social durante este período, en gran medida, se explica y se refleja en la tensión entre apoyo ciudadano y subordinación de la política social a las prioridades macroeconómicas. Por un lado, la rápida superación de la crisis permitió que subsistiera la amplia base social de apoyo a los servicios públicos, producto de la generación de empleo, expansión de servicios, y movilidad social del período previo. Este apoyo se mantuvo a pesar del paulatino deterioro de las condiciones materiales de los servicios. Por ejemplo, pese a críticas a su funcionamiento, en 1988 el 70%

de la población estaba en contra de privatizar la seguridad social, y el 60% de privatizar la prestación de sus servicios. Esta opinión pública se mantuvo durante los 90 e incluso aumentó alrededor del 10% durante los últimos años (Garita, 2003). Por otro lado, la crisis amplió el espacio para visiones contrarias al Estado intervencionista (Barahona y otros, 2005) y la política social pasó a ser subsidiaria de una política económica-productiva en la cual hubo creciente consenso entre los partidos políticos en el gobierno.

Como resultado, la política social mantuvo componentes intocables, aún por quienes compartían la visión de focalización, privatización y descentralización que se expandía en América Latina, promovida por las instituciones financieras internacionales (Filgueira, 1998; Huber, 2002). Los principios establecidos en la Constitución, relativos a la universalidad, solidaridad y obligatoriedad de los seguros sociales no fueron cuestionados. Más bien se fortalecieron con una reforma constitucional que fijó el gasto social educativo en un 6% del PIB y la obligatoriedad de la educación preescolar. Los cambios en los programas se produjeron más por agregación que por eliminación. Sus características variaron según sector: en educación y salud primero se lanzaron programas de mejoramiento de servicios y luego reformas integrales del sector orientadas a mejorar cobertura. En asistencia y promoción social se creó primero una combinación de préstamos y subsidio para vivienda que luego se transformó en subsidio y que fue acompañada por la creación de otras transferencias destinadas a alimentación y asistencia escolar.

A los cambios y permanencias en los programas existentes, se agregó la creación de programas dirigidos a incluir poblaciones históricamente excluidas (como las mujeres, niños/as, personas adultas mayores, indígenas, o personas con discapacidad), y riesgos sociales nuevos o recientemente reconocidos como tales (por ejemplo, los relativos al cuidado infantil producto de transformaciones en las familias y la creciente participación femenina en el mercado laboral). Los nuevos retos han traído nueva legislación, instituciones, y programas aunque, rara vez, nuevo financiamiento. Por el contrario, las nuevas responsabilidades se han “cargado” generalmente al

presupuesto nacional, el cual ha enfrentado un creciente déficit fiscal.

FODESAF ha sido una respuesta al déficit fiscal. Primero, una creciente proporción de sus recursos fueron asignados legalmente: en 1998 las asignaciones legales alcanzaban el 78% del total del fondo (Montiel, 2001). Cuatro grandes programas focalizados absorben dos tercios del fondo: bono de la vivienda, régimen no contributivo de pensiones, comedores escolares y centros infantiles (Trejos, 2006b). Ha surgido un debate sobre la conveniencia o no de esta asignación legal de recursos: a favor están quienes argumentan que refleja una política de Estado y no meramente de cada administración de gobierno; en contra quienes argumentan que le da rigidez al gasto e impide atender cambios en las estructuras de riesgos. Segundo, gran parte del financiamiento de FODESAF no fue directamente a la población pobre, como lo prevé la ley, sino a gastos de operación que deberían ser contraparte de las instituciones. Por ejemplo, en comedores escolares, en lugar de solo financiar los alimentos, también financia a las cocineras, quienes deberían estar a cargo del Ministerio de Educación (Montiel, 2001; Trejos, 1993). Así, el fondo ha compensado parcialmente decrecientes recursos públicos producto del déficit fiscal, en particular en el gobierno central.

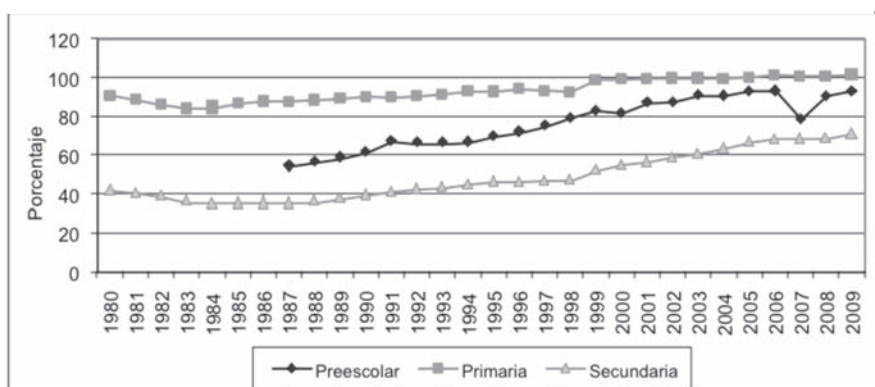
Tercero, el fondo también ha servido para reducir el déficit fiscal. Desde finales de los 80 aumentó de manera sostenida la deuda del Estado con el fondo, en particular producto de la recaudación del impuesto de ventas (del cual al fondo le corresponde un 20%). En 1997, la deuda se documentó y se transformó en bonos del Estado, aunque el endeudamiento continuó (Trejos, 2006a). Complementariamente se recurrió a préstamos internacionales cuyo uso no ha sido sistemáticamente evaluado, a pesar de representar, solo en el sector salud, más de US\$ 200 millones. Sí es posible decir que prevaleció un alto grado de ineficiencia, conflicto de intereses y corrupción. Por ejemplo, 15 años después de iniciadas las reformas, las compras privadas siguen careciendo de un sistema de contabilidad de costos (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

Aunque inicialmente marginal, se produjo una creciente participación del sector privado, en particular sin fines de lucro, en

la prestación de servicios. La ampliación de su participación fue motivo de vetos y controversias (Martínez Franzoni, 1999), pero desde mediados de los 90 surgió, más bien de facto, como se reflejó en la reforma del sector salud (Martínez Franzoni, 2005). Además, se produjo una ampliación del gasto privado, tanto como efecto directo como indirecto de los cambios en la política social. Entre los directos resaltó la creación de un pilar de capitalización individual complementario en pensiones. Entre los indirectos, el aumento del gasto privado de bolsillo en educación y salud, el cual, entre 1991 y el 2005 se duplicó. Aunque el gasto público continúa siendo varias veces mayor que el privado, ahora la tendencia es al crecimiento del segundo.

El gráfico 7 muestra la evolución de la cobertura en educación que, como legado de los 80, mostró una caída sustancial, en particular en secundaria. Aunque comenzó a revertirse de manera sostenida a partir de 1991, tendrá consecuencias en términos de inserción laboral futura y contribuciones a la seguridad social de toda una generación. Por otro lado, la educación preescolar alcanza a más del 90% de niñas/os, lo que, aunque insuficiente, dado que es a tiempo parcial, facilita la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

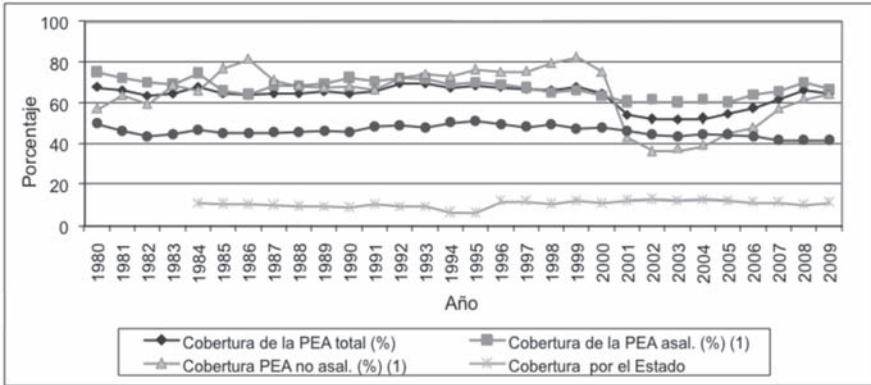
Gráfico 7.
Costa Rica: cobertura del sistema educativo, 1980-2009



Fuente: elaboración propia con base en el MEP

En pensiones, la cobertura contributiva no recuperó sino hasta en 1999 el nivel de 1980 (50% de la PEA), resultado de la caída del aseguramiento asalariado (principalmente por evasión privada), y el muy considerable aumento del independiente (en particular a partir de la reforma de 2005). Existen, además, pensiones no contributivas para adultos mayores pobres cuya cobertura se ha mantenido estable en torno al 10%. En el año 2000 la seguridad social introdujo un sistema centralizado de información que eliminó duplicaciones en el registro de la población asegurada, lo que explica la aparente caída del aseguramiento tanto en salud como en pensiones. En 2006, el 60% de toda la población adulta mayor de 65 años contaba con una pensión. Esta proporción se mantiene entre la población pobre, un 35% procedente del régimen no contributivo y el restante de IVM y otros regímenes contributivos.

Gráfico 8.
Costa Rica: cobertura del Seguro de Salud, 1980-2009



Fuente: elaboración propia con base en CCSS

En salud, la cobertura total combina aseguramiento contributivo y no contributivo. El contributivo puede ser directo (tanto asalariados como independientes) o indirecto (de familiares económicamente dependientes). Mediante cualquier modalidad, la población accede a todos los servicios de primero, segundo y tercer nivel. Como porcentaje de la PEA, la cobertura actual es del 60% (casi el 70%

entre asalariados/as y cerca de la mitad entre independientes); la familiar es de más del 40% y la no contributiva para población de escasos recursos, del 10%. En su conjunto este seguro alcanza una cobertura básicamente universal.

En términos de calidad, un indicador es la “salida” del uso de servicios públicos y el aumento de los recursos destinados a compras privadas (Martínez Franzoni, 2005). La reducción del personal en programas previamente claves, como el de atención primaria del Ministerio de Salud, acarrió numerosos problemas posteriores. Las instituciones autónomas le hicieron frente a través de interinos, contratación de horas extra, personal por servicios profesionales, entre otros mecanismos que generaron desorden y conflictos de intereses entre sectores público y privado (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). Durante este período, aumentó el nivel de conflicto entre ciudadanía y Estado, producto del mayor reconocimiento de derechos con menores capacidades y recursos públicos para tutelarlos (Vargas Cullel en Seligson y Martínez Franzoni, 2005). Muchos de estos conflictos se canalizan institucionalmente. Por ejemplo, demandas de acceso a medicamentos costosos por parte de personas portadoras de VIH o pacientes en fase terminal se resuelven ante la Sala Constitucional, generalmente de manera favorable a los pacientes.

Acumulación de tensiones y límites de la heterodoxia (1998 al presente)

Durante este período se profundizaron los conflictos de alcance nacional entre distintas visiones sobre la economía, el bienestar y el papel del Estado. Expresiones del conflicto originaron la Concertación Nacional de 1998; a la protesta callejera contra la apertura de las telecomunicaciones y la electricidad en el 2000 (“combo energético”); a la paralización nacional de transportistas en el 2004; y a la realización de un referéndum, el primero en la historia del país, mediante el cual se ratificó el CAFTA en 2007.

A partir de 1998 creció el abstencionismo electoral y cambió su perfil, producto de una combinación de descontento con la política y los políticos, y la exclusión social (Raventós y otros, 2005). También en 1998, y por primera vez, ningún candidato presidencial obtuvo

el 40% del electorado y fue necesaria una segunda ronda electoral. Además, en 2002, un tercer partido obtuvo cerca del 30% de los votos y provocó una ruptura del bipartidismo previo. Ocurrieron, así mismo, varios escándalos de corrupción vinculados al financiamiento de la política social que tuvieron su máxima expresión cuando dos expresidentes de la República, la máxima autoridad de la seguridad social, y varios jefes de instituciones y de empresas privadas proveedoras del Estado fueron llevados a la justicia. Agravando el peso simbólico del escándalo, el expresidente Calderón, acusado de corrupción con relación a la CCSS, es el hijo del fundador de la seguridad social. Estos hechos evidenciaron y, a la vez, promovieron una erosión del apoyo al sistema político (Seligson, 2002).

Régimen de empleo: recuperación del papel político de los sindicatos

La política laboral previa básicamente se mantuvo con una significativa variación: surgieron procesos de negociación política nacional con participación sindical, en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil (desde cooperativas y empresariales, hasta solidaristas y de mujeres). En 1998, el gobierno, recientemente electo por escaso margen, promovió la apertura de sectores económicos operados bajo monopolio por el Estado (como telecomunicaciones y electricidad). Para generar el apoyo social requerido, convocó a sectores sociales y productivos a discutir las propuestas en el marco de la Concertación Nacional Programática de la cual el PLN se abstuvo de participar. Se discutieron numerosos temas y se lograron algunos acuerdos. De estos solo la reforma de pensiones y la indemnización por despido injustificado (que en Costa Rica erróneamente se denomina “auxilio de cesantía”), se tradujo en una ley que fue intensamente cabildeada por gobierno, sindicatos y empresarios y que permitió una reforma innovadora en el escenario regional (Castro Méndez, 2000). Se trata de la Ley de Protección al Trabajador (2000) que creó el sistema multipilar de pensiones (véase sección 4.2) y la transformación de la indemnización por despido injustificado.

Esta última posibilitaba al gobierno hacer frente a la presión internacional por denuncias y condenas respecto del trato discriminatorio a favor de trabajadores/as organizados en solidaristas, que tenían derecho a indemnización aún ante despido justificado. Los sindicatos querían eliminar este trato discriminatorio y extender este derecho a toda la población asalariada. Ante la virtual desaparición del sindicalismo en el sector privado, al sector empresarial se le hacía innecesario mantener fondos de cesantía favorables para el solidarismo, los cuales, en promedio, conllevaban un costo adicional del 3% en la planilla. Además, el sector productivo quería generar fondos de largo plazo que permitieran un acceso al crédito en mejores condiciones que las ofrecidas por el sistema financiero nacional. Finalmente, el sector financiero tenía interés en la administración de estos fondos. Como resultado de esta confluencia de intereses se creó un “fondo de capitalización laboral”, de propiedad individual de cada trabajador/a, financiado mensual y exclusivamente por el patrono con el equivalente a un 3% de su planilla, administrado por el sector financiero público y privado, y al que las personas acceden cuando termina la relación laboral por cualquier causa o, bien, cada 5 años. Esta reforma implicó una flexibilización o abaratamiento del despido injustificado de los trabajadores (Castro Méndez, 2000).

En síntesis, a pesar de que la interlocución entre gobierno, empresarios y sindicatos ha continuado siendo restringida en materia distributiva, las reformas sustantivas, en materia de protección social, fueron construidas con participación empresarial y sindical y en alianza con otros actores como el cooperativismo. Paralelamente, existen dificultades en el régimen de empleo: gobierno y empresarios demandan mayor flexibilidad de la jornada laboral, y los sindicatos, reformas legales que tutelen los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga. El borrador de política nacional de empleo elaborado por el MTSS dice que, flexibilizando la legislación laboral, “las empresas producirían más y mejor, generando, por tanto, más y mejores posibilidades de empleo” (MTSS, 2007:19). La exigencia de reformas laborales se enmarca en las constantes denuncias ante OIT, organismo ante el cual existe el compromiso tripartito de aprobar una reforma procesal laboral, ratificar los

convenios 151 y 154 de la OIT relacionados con la tutela de la libertad sindical, e incluso la reforma constitucional para garantizar el derecho de negociación colectiva en el sector público. No obstante, estas reformas, tendentes a tutelar derechos laborales, no han sido impulsadas ni aprobadas en el escenario legislativo. El país sigue siendo, por lo tanto, objeto de conflicto ante la OIT (Goldin, 2006).

Régimen de bienestar: reformas negociadas

Durante este período surgieron negociaciones que cristalizaron en acuerdos en materia de protección social. En pensiones, gobierno, empresarios y sindicatos partieron de una preocupación común en torno a su sostenibilidad financiera. El acuerdo se basó en un original diseño: el segundo pilar de capitalización individual se creó con financiamiento empresarial y reorientando contribuciones o intereses a contribuciones ya existentes. El primer pilar de reparto no se redujo, sino que se fortaleció, en particular con instrumentos no judiciales para reducir evasión y subdeclaración. El tercer pilar se mantuvo como individual, privado y voluntario, y como cuarto pilar se introdujeron medidas para fortalecer el acceso al régimen no contributivo de pensiones ya existente (Castro Méndez, 2000; Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). Promovidas por sindicatos y apoyados por empresarios, la reforma incluyó medidas que tendieron puentes entre incluidos y excluidos de la protección social, concretamente, extendiendo la obligatoriedad de los seguros sociales al trabajo independiente en un plazo de cinco años y con contenido financiero mediante un porcentaje del superávit de varias empresas del Estado.

En la siguiente administración, nuevamente en materia de pensiones se produjeron cambios acordados en forma tripartita, concretamente en cotizaciones y montos de pensión, sin precedentes desde la creación del seguro social. Esta reforma previno el desequilibrio financiero del régimen de IVM a partir del aumento gradual de cotizaciones (0,5% dividido entre las partes cada 5 años, hasta llegar a un 3%). Además, cambió tasas de reemplazo únicas por tasas escalonadas progresivas (a mayores ingresos, menores tasas), lo cual, a pesar de permitir una reducción de costos global, arrojó un

aumento real de la tasa de reemplazo de un 80% de la población que contribuye a la seguridad social y cuyos ingresos están por debajo de los dos salarios mínimos (Martínez Franzoni, 2007).

Sin embargo, y con excepción de la extensión del seguro social a trabajadores/as independientes, financiada parcialmente por recursos públicos, el financiamiento de políticas sociales continúa en gran medida sostenido, no por medio de impuestos generales sino de las cotizaciones sociales de las personas trabajadoras formales (cuadro 1).

Cuadro 1.
**Costos de la planilla dirigidos a programas sociales
contributivos y no contributivos**

Detalle	% del salario
Total de las contribuciones destinadas a política social*	26
Desglose	
Seguro de Salud (Enfermedad y Maternidad) CCSS	9.25
Seguro de Pensiones (Invalidez, Vejez y Muerte) CCSS	4.75
Fondo de Capitalización Laboral	3.00
Fondo de Pensión Complementaria Obligatoria	1.50
Aporte patronal al Banco Popular (financia crédito)	0.50
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	1.50
FODESAF (entre otros financia régimen no contributivo de pensiones)	5.00
IMAS	0.50

* No incluye el seguro de riesgos del trabajo, una póliza colectiva por empresa y que depende de la profesión u oficio.

Fuente: Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2001.

La mayor parte de estas asignaciones provienen del período 1950-1980, no así la relativa a la licencia por maternidad, establecida en 1995. Propició que, durante los cuatro meses de licencia, las trabajadoras reciban salario (y ya no subsidio por incapacidad) y que, por lo tanto, continúen cotizando para su pensión. El patrón cubre un costo del 88.23%. Además, si sustituye a la mujer con licencia por

maternidad, debe cancelar el salario completo y las contribuciones de esta segunda persona, lo que conlleva, como efecto negativo, el despido de mujeres sin reconocimiento de derechos laborales. Más allá de estas licencias, la alta dependencia de la planilla laboral para el financiamiento de la política social genera tensiones en el marco de un modelo de desarrollo que durante los últimos años ha impulsado al sector productivo –especialmente al de menor tamaño y que representa la mayor proporción de establecimientos– a reducir costos de producción para poder competir (Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2002).

La necesidad de una reforma fiscal ha sido un tema recurrente. Costa Rica es uno de los Estados con mayores funciones de América Latina y una carga tributaria, sin considerar la seguridad social, que se ha mantenido en el 13% del PIB (Seligson y Martínez, 2005). El último intento de reforma integral sucedió durante la administración Pacheco (2002-03); se originó en sectores sociales y productivos y originó un interesante proceso de diálogo social. Como producto de su institucionalización legislativa, dicho diálogo promovió un exitoso y progresivo plan de contingencia fiscal, aunque fracasó en la reforma estructural (Martínez Franzoni, 2005). La reducción de los costos del trabajo no estuvo, sin embargo, planteada, ni en esa ni en otras negociaciones durante el período. Más bien, el ajuste de los costos ha ocurrido mediante el estancamiento de los salarios y la informalización (es decir, reducción de costos de facto antes que de derecho) de la producción.

Mientras, la política social, en particular aquella dependiente del gobierno central, es objeto de una política presupuestaria restrictiva. Desde el 2000 las transferencias a FODESAF se redujeron en 79.2%. El aporte del 20% del impuesto de ventas se ha estado incumpliendo desde los 80. En el 2000 el gobierno le giraba a FODESAF alrededor de la mitad de lo que le correspondía, pero en los últimos años ni siquiera se documenta la deuda del gobierno con FODESAF por ese rubro (Estado de la Nación, 2006). No se cuenta con estudios que conduzcan a distinguir el efecto de las decisiones del Ministerio de Hacienda del efecto de las debilidades propias de la gestión de cada entidad. Lo cierto es que Hacienda gira menos de

lo legalmente establecido, menos de lo programado, y gran parte de las transferencias se realizan hacia finales del año fiscal (incluso en los últimos días del año) por lo cual la entidad enfrenta dificultades para ejecutar los recursos recibidos (Estado de la Nación, 2006). Por esta vía, de facto se transforman políticas y se debilitan capacidades técnicas e institucionales.

La adecuación de la política social a la nueva estructura de riesgos es difícil de evaluar. Requeriría ser analizada, al menos, en función de los cambios demográficos y la creciente participación laboral de las mujeres. Por ejemplo, en materia de servicios de cuidado, se han logrado algunos avances. Algunos de estos logros son producto de políticas conciliatorias, no tanto por sus objetivos, como por sus efectos. Primero, ha surgido un crecimiento extraordinario de la matrícula en preescolar. En segundo lugar, desde los 70 el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud ofrece varias modalidades que atienden un número considerable de niños/as⁹. Un estudio reciente señala que entre 1988 y el 2004 este programa mostró filtraciones hacia sectores de ingresos medios (Morales en Román, 2007), lo cual sugiere una creciente demanda de este tipo de servicios por parte de madres trabajadoras de sectores medios. Debería complementarse con un estudio relativo a la suficiencia de los servicios sociales dirigidos a la creciente población adulta mayor.

Síntesis y perspectivas

Costa Rica tiene hoy un modelo social con alta presencia relativa del Estado en el manejo de riesgos. Entre 1950 y 1980 la política social se expandió constantemente, en directa consonancia con un crecimiento económico con base en la producción, orientada esta en su mayor parte hacia el mercado interno. Régimen laboral y régimen social fueron promovidos “desde arriba” y en el marco de una clara sinergia entre sí, y con una estrategia económico-productiva con vocación distributiva. El resultado fue una creciente asalarización de la fuerza de trabajo, con ingresos crecientes y alta centralidad de la planilla en el financiamiento de la política social. Ante la crisis económica de los 80, la intervención estatal en ambos regímenes fue

9 Aunque se carece de datos actualizados de cobertura.

la propia del Estado previo a la crisis: se desplegaron instrumentos para la recuperación salarial, programas de compensación social, y amortiguación del ajuste en los programas sociales.

A partir de los 80 se promovieron cambios según se trate del régimen de empleo o del de bienestar. Los legados históricos en gran medida explican la relativa autonomía entre la reorientación económico-productiva y la inercia de la política social. La creciente clase media y la movilidad ascendente generada en el período previo tornó impensable su reforma radical. En cambio, la transformación productiva conllevó un cambio cualitativo en la dinámica de los salarios –que se distanciaron del ritmo de crecimiento económico y se estancaron luego de haber sido crecientes en el período anterior. En ninguna de las nuevas actividades dinámicas existen arreglos corporativistas como los tradicionales del café, que obliguen a redistribuir los beneficios del crecimiento de manera más amplia. Se carece, además de fuertes, organizaciones sindicales o de instrumentos laborales eficaces, que velen por los intereses de los trabajadores e impongan reglas distributivas. Por último, el modelo de desarrollo actual carece de vínculos fuertes con el mercado interno, que generen un interés empresarial por activar la capacidad de compra de los consumidores locales (Vargas Cullel, 2007).

El régimen de bienestar evidencia tensiones entre la búsqueda por recuperar la institucionalidad previa a la crisis, basada en el universalismo y la complementariedad entre programas universales y selectivos; e intentos por reorientar la política social en la dirección de mayores grados de subsidiariedad, focalización, privatización y descentralización. Estas tensiones se expresaron en forma global y con particularidades en los diversos sectores, lo que motivó una combinación de permanencia, agregación de nuevos programas, y deterioro de recursos y capacidades. El resultado es una política social debilitada que ha aumentado su progresividad principalmente a costa de la “salida” de sectores medios del uso activo de los servicios públicos –es decir, que estos sectores medios recurren menos que antes a los servicios públicos– y no de un aumento de su efectividad. Paradójicamente, ocurre en un contexto político de renovadas expectativas sobre el papel del Estado para tutelar derechos

ciudadanos (Estado de la Nación, 2001), paralela a capacidades deterioradas. La política social actual no tiene la fortaleza del intervencionismo del modelo social previo a la crisis, ni instituciones reguladoras efectivas y capaces de lidiar con la creciente incursión de la inversión privada en salud y educación (Seligson y Martínez Franzoni, 2005; Barahona y otros, 2005). Paralelo a la pérdida de capacidades institucionales y el deterioro de su base fiscal ligado al estancamiento de los salarios, el régimen de bienestar debe afrontar nuevos retos como la creciente informalización del mercado de trabajo y la inserción laboral femenina. Estos, entre otros cambios en la estructura de riesgos, demandan respuestas que la política social ha sido lenta en proveer.

Desde fines de los 90 las autoridades políticas han hecho sucesivos intentos por realinear políticas –o recuperar sinergias –entre políticas económico-productiva y laboral a través de una mayor flexibilidad y reducción de los costos del trabajo. Si bien una economía exportadora no necesariamente debe basarse en la reducción de costos del trabajo –como bien lo mostró Costa Rica durante la segunda mitad del siglo pasado– las últimas administraciones de gobierno y, en particular la actual, así lo han propuesto.

La economía costarricense está ya muy abierta y la ratificación del CAFTA con los EE. UU. no implica mayores cambios en las condiciones de acceso del país a ese mercado. Sin embargo, sí altera la capacidad del Estado de intervenir en la economía, sobre todo, de definir políticas orientadas a la producción para el mercado interno, en particular aunque no solo, agrícola. Más allá de la eliminación total de aranceles para las importaciones de los EE. UU., el CAFTA conlleva la apertura de monopolios públicos y un amplio conjunto de medidas no comerciales con directas consecuencias para el régimen de bienestar. La reciente ratificación de este tratado parece inclinar la balanza hacia una variedad de capitalismo “a la chilena”, es decir, neoliberal en lo económico con intervencionismo estatal en materia social (Sheahan, 2002).

Mediante este camino la sinergia entre régimen de bienestar, régimen de empleo y política económico-productiva conllevaría una política social mas orientada a la formación de capital humano,

menos dada a la protección colectiva de riesgos, y menos sujeta a la planilla laboral.

Es indiscutible que el país se encuentra ante una encrucijada acerca de qué hacer con su modelo social. Más aún, parecería estar tocando el límite de lo que es posible hacer sin realinear régimen de empleo y régimen de bienestar, entre sí y con la estrategia económico-productiva. Más allá de la coyuntura política, un fortalecimiento del modelo social a partir de este realineamiento de políticas, cualquiera que sea la dirección que tome, esta aún lejos de avizorarse.

Bibliografía

- Baker, J. (1978): *La Iglesia y el Sindicalismo en Costa Rica*, (Editorial Costa Rica).
- Barahona, M.; Ludiwg, G. y Castro, C. (2005): “Política social y reforma social “a la tica”: un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica”, *UNRISD Política pública y desarrollo*.
- Barahona, M., Sauma P. y Trejos J.D. (1999): La política social costarricense y las reformas económicas 1983-1998, en Carlos Conejo, Henry Mora y Juan R. Vargas (compiladores): *Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983–1998*. (Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA).
- Benavides, F. (2004): *Estadísticas sobre los sindicatos activos en Costa Rica, mayo del 2000 a abril del 2003*, (San José: MTSS).
- Blanco, M. (1997): *Informe sobre la Situación de la Libertad Sindical en Costa Rica*.
- . (1993): *Auxilio de cesantía y ajuste estructural*, (San José: ANEP/ICAL).
- . (1990): “La negociación colectiva de facto en la administración pública costarricense”, *Revista Debate Laboral*, Año III, N.º 6.
- Castro Méndez, M. (2000): *Reforma de pensiones y transformación del auxilio de cesantía en Costa Rica: Un análisis desde la perspectiva sindical*, (Oficina Internacional del Trabajo).

- _____. (2001): *Estudio sobre el derecho del trabajo de Costa Rica. Comentarios sobre la situación de la libertad sindical*, (Estudio realizado para ANEP-COSIBA-FETRAL-CTRN).
- Castro Méndez, M. y Martínez Franzoni, J. (2006): *El TLC con los Estados Unidos y el empleo*, (San José: ANEP).
- Donato, E. y Rojas Bolaños, M. (1987): *Sindicatos y política económica, 1972-1986*, (San José: Alma Máter).
- Estado de la Nación. (varios años): *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*, (San José: Programa Estado de la Nación).
- _____. (2001): *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, (San José: Programa Estado de la Nación).
- Filgueira, F. (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada”, en Brian Roberts (ed.): *Ciudadanía y política social*, (San José: FLACSO/SSRC).
- Garita, N. (2003): “Opiniones y valores en la Costa Rica de hoy”, *Reflexiones*, volumen 82, número 1, páginas 57-70.
- Goldin, A. (2006): Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina. Ponencia presentada en la *IILS Research Conference sobre “Decent Work, Social Policy and Development”*, (OIT. Ginebra, 29 de noviembre y 1 de diciembre).
- Herrero, F. y Durán, F. (2001): “El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N.º 109, (Santiago: CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ).

- Huber, E. (2002): Conclusion: Actors, Institutions and Policies, en Evelyn Huber (ed.): *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, (University Park, PA: Penn State Press).
- Keith Bonilla, G. (2007): Dirigente sindical ex integrante del Comité Central del Partido Vanguardia Popular. *Entrevista*, (San José, Costa Rica).
- Martínez Franzoni, J. (2007): Costa Rica's Pension Reform: A Decade of Negotiated Incremental Change, en Stephen J. Kay and Tapen Sinha (eds.): *Lessons from Pension Reform in the Americas*, (New York: Oxford University Press -en prensa-).
- . (2005): “Salud en Costa Rica: una década de reformas y mercantilización de servicios”. Elaborado para la conferencia *Latin American perspectives on public health*, (Toronto: Universidad de Toronto).
- . (2005): Participación ciudadana y pacto fiscal: el papel de la Tercera República, en Doris Osterloff (ed.): *Política Fiscal para el Desarrollo*, (San José: CEDAL).
- . (1999): “Poder y alternativas: las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica, 1988-1998”, *Anuario Centroamericano de estudios sociales*, Vol. 25, N.º 1. págs. 159-182.
- Martínez Franzoni, J. y Mesa-Lago, C. (2003): *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*, (San José: Fundación Friedrich Ebert).
- Montiel, N. (2001): *Rol del FODESAF en la superación de la pobreza en Costa Rica*, (Informe final de investigación. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica).

MTSS. (2007): *Plan Nacional de Empleo (PLANE)*, (San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

_____. (2006): *Dirección General de Planificación y Departamento de estudios e informática, con base en datos del Departamento de Organizaciones Sociales*, (Estadísticas de sindicalización correspondiente a varios años).

OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2004): *Organizarse en pos de la justicia social*, (Ginebra: OIT).

_____. (2001): *Informe sobre la misión de asistencia técnica realizada en Costa Rica*, (Ginebra: OIT).

_____. (1991): “Informe sobre el Solidarismo en Costa Rica”, *Revista Debate Laboral*, Año IV. N.º 8-9.

PROCOMER. (2007): *Anuario estadístico de exportación*, (San José: PROCOMER).

Pérez Sáinz, J. P.; Andrade-Eekhoo K.; Bastos, S. y Herradora, M. (2004): *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*, (San José, Costa Rica: FLACSO/CEPAL).

Raventós, C. y otros. (2005): *Abstencionistas en Costa Rica ¿quiénes son y por qué no votan?*, (San José: Universidad de Costa Rica).

Román, I. (2007): “Principales tendencias en materia de desigualdad y pobreza en Costa Rica: 1950-2005”, -Reporte preliminar de investigación-, *Poverty reduction and policy regime*, UNRISD.

Rosenberg, M. (1983): *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*, (San José: Editorial Costa Rica).

- Rosero-Bixby, L. (2004): Situación demográfica general de Costa Rica, en López, Grettel, Herrera Reinaldo (ed.): ***Evolución Demográfica de Costa Rica y su Impacto en los Sistemas de Salud y Pensiones***, (I Jornada Anual, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica).
- _____. Costa Rica, en ***Demografía y epidemiología en Costa Rica***, (San José: Asociación Demográfica Costarricense).
- Sandbrook, R., Edelman, M., Heller, P., and Teichman, F. (2006): ***Social Democracy in the Global Periphery: Origins and Prospects***, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Schifter, J. (1985): ***La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica***, (EDUCA).
- Seligson, M. (2002): "Trouble in Paradise: The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999", ***Latin American Research Review***, 37 (Spring):160-85.
- Seligson, M. y MartínezFranzoni, J. (2005): Limits to Costa Rican Heterodoxy: What Has Changed in the Switzerland of Central America? Ponenciapresentada en ***The Politics of Democratic Governability in Latin America: Clues and Lessons***, (Kellogg Institute, University of Notre Dame. October 7-8).
- Sheahan. (2002): Alternative Models of Capitalism in Latin America, en Evelyn Huber (ed.): ***Models of Capitalism: Lessons for Latin America***, (University Park, PA: Penn State Press).
- Solís, M. (1992): ***Costa Rica:¿Reformismo socialdemócrata o liberal?***, (San José, Costa Rica: FLACSO).
- Trejos, J. D. (2006a): Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el ***Decimosegundo Informe del Estado de la Nación***.

- _____. (2006b): ¿A quién beneficia el gasto público social en Costa Rica?, Ponencia preparada para la *IV Jornada anual de la Academia de Centroamérica*. San José, diciembre 2006.
- Trejos, J. D. (2003): *Evolución de la Estructura de la Fuerza de Trabajo en Costa Rica*. Con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. (1993): Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza: instituciones, programas y recursos, en Dagmar Raczinsky (ed.): *Estrategias de combate a la pobreza*, (Santiago de Chile: CIEPLAN/BID).
- UNDP. (2006): *Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, (Human Development Report. Geneva: UNDP).
- Vargas Cullel, J. (2007): “Estructura institucional del Estado y redistribución social en Costa Rica”. Reporte preliminar de investigación”, *Poverty reduction and policy regime*, UNRISD.

ENCUENTROS

Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica

Ilka Treminio Sánchez¹

Introducción

La aprobación en Costa Rica del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos-CAFTA-DR, en octubre del año 2007, suscitó una serie de luchas sociales y políticas por la transformación del modelo político y económico de la Costa Rica de la Segunda República. Su aprobación, mediante referéndum desde esta perspectiva, consolida un nuevo modelo social y económico basado en la apertura comercial, la competitividad y la reducción del Estado.

Este proceso de transformación no es nuevo, registra sus inicios en la década de 1980 con la aplicación de los programas de ajuste estructural y ha seguido profundizándose durante las siguientes dos décadas mediante la apuesta a estrategias económicas de diversificación exportadora, inversión extranjera directa, reducción del empleo público, privatización de empresas e instituciones del Estado y la mayor inserción en la dinámica globalizadora (Pérez y Mora, 2009: 9). Esta tarea se inscribe en el marco de los impulsos globalizadores que se repiten a nivel mundial, y que, como señala

1 Candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesora de la UCR e investigadora de FLACSO Costa Rica. Email: iltreminio@gmail.com

Sassen (2001:67), “existe consenso entre los Estados en primar los intereses de la globalización económica”.

El mecanismo de la consulta popular denominado referéndum se utilizó por primera vez en Costa Rica para decidir sobre la aprobación de este Tratado de Libre Comercio. Esa situación trajo a la discusión el interrogante acerca de la pertinencia del referéndum para decidir sobre esta materia y sobre la capacidad del TSE para garantizar un proceso equitativo en la campaña de las dos agrupaciones en pugna. Finalmente, cabe agregar que el tema en cuestión englobaba dos vertientes centrales: una política y otra económica. La primera, referida a la expresión del discurso de los grupos que ejercen el poder y la transformación del Estado que conlleva el Tratado y la segunda alude propiamente al modelo económico que se propicia con su aprobación.

No obstante, los vacíos de la Ley N.º 8492, denominada “Regulación del Referéndum” y la estrategia de crispación política² seguida durante el período de campaña, imposibilitaron canalizar democráticamente la discusión y el proceso decisorio. Por el contrario, se generaron tensiones en torno a la institucionalidad política del Estado, principalmente sobre el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), pero también sobre los límites de la participación del ejecutivo durante el período previo a la votación (Raventós, 2008).

Las condiciones políticas e institucionales presentes en el contexto de la consulta fueron un Ejecutivo activamente militante de la aprobación del Tratado, una Asamblea Legislativa bloqueada e incapaz de votar el proyecto y un TSE con una Ley carente de disposiciones en materias estratégicas para la celebración del referéndum.

Los citados factores favorecieron una campaña basada en la polarización política, plagada de temas transversales, con disputas por la inequidad en las campañas y centrada ya no solo sobre la decisión sometida a consulta, sino sobre la valoración y credibilidad en la institucionalidad, tal como lo demuestran los resultados de este estudio. A la vez, el contexto mostraba una opinión pública que respondía a dicho escenario de polarización de los discursos políticos

2 La *estrategia de crispación* consiste en una competición centrada en temas transversales que no conducen al consenso; por el contrario, pretenden generar una polarización máxima para atraer, paradójicamente, a un electorado moderado (Maravall, 2009: 89).

y que, por tanto, se mostraba dividida en porcentajes similares de intención de voto.

Son numerosos los aspectos que atraen la atención para el análisis de este tema; pero, para el presente trabajo, nos abocaremos en los factores que explican el voto a partir de los datos individuales que se obtienen de la encuesta post-referéndum de la Universidad de Costa Rica, mediante el análisis cuantitativo de los datos. La pregunta de investigación busca determinar qué factores influyeron en el voto del referéndum del TLC en Costa Rica.

El presente es un estudio ad hoc, aunque intenta recoger algunas de las principales discusiones sobre el tema en la literatura politológica; valga aclarar que las aproximaciones conceptuales no cuentan con un cuerpo teórico fuerte que permita posicionar un conjunto de hipótesis conducentes a establecer generalizaciones.

Algunos elementos teóricos sobre el referéndum

En los últimos años, los países democráticos han experimentado un considerable aumento de la puesta en práctica de referendos como mecanismo para la toma de decisiones. Este hecho constituye un problema central de estudio dado que conlleva algunas paradojas en la praxis política (LeDuc, 2004; IDEA, 2008).

En primer lugar, nos trae a colación la discusión sobre la democracia representativa y la democracia directa, que teóricamente han sido planteadas como dos formas contradictorias de democracia; no obstante, los enfoques substanciales demuestran la complementariedad de ambos modelos (Tilly, 2007:7). Al referirnos a la democracia representativa, ésta se entiende como la forma indirecta de gobierno del pueblo y se destaca la presencia de los representantes como el criterio que separa a los dos tipos de democracia (Sartori, 1992). En otra definición, la democracia representativa es aquella en la cual las decisiones son tomadas por representantes electos e implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan las tareas de gobierno y ellos imponen el cumplimiento de estas normas, aún contra la voluntad de los individuos concernidos (Przeworski, 1998:2).

En cuanto a la democracia directa, Altman (2005:204) expresa que “se entiende como un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal”.

Por esta razón, se considera más conveniente una visión más amplia, que vincule los conceptos de representación y participación, como complementarios a la democracia actual. En la práctica, los países que han profundizado en el desarrollo democrático de sus sociedades, como los países nórdicos, implementan mecanismos y políticas que potencian tanto lo substancial como lo procedimental. Para algunos autores, como Przeworski (1998), la participación es un mecanismo de ampliación de la democracia y esa es una de las razones por las cuales quienes estudian instrumentos como el referéndum o el plebiscito, lo consideran como parte del mejoramiento de la calidad de la democracia de los países (LeDuc, 2004).

En resumen, estos mecanismos contienen valiosas contribuciones, pueden influir, por ejemplo, en el involucramiento y compromiso de los ciudadanos en la política, un efecto que no se produce necesariamente en los procesos electorales convencionales. No obstante, conllevan también serios peligros.

Por un lado, la democracia directa se materializa en distintas formas y se practica, a la vez, para consultar muy variados temas. Al mismo tiempo, los marcos legales que regulan los referendos y las consultas populares difieren entre los países, lo que implica problemas cuando se generaliza. Así, por ejemplo, existen países donde las consultas populares tienen atributos vinculantes y otros en los cuales se carece de éstos; también pueden variar en las temáticas susceptibles de consulta, aunque, en general, éstas se encuentran limitadas.

De acuerdo con el trabajo compilatorio de IDEA (2008)³, una característica de los referendos es la variada cantidad de temáticas que aborda. El World Survey of Direct Democracy (2008), analiza 214 países y territorios con experiencias de mecanismos de democracia directa. En la región, los países que han aplicado un referéndum

3 Ver: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook* en http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf

de carácter nacional desde 1980 son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Venezuela. De estos, solo dos son centroamericanos. En cuanto a las disposiciones legales, se aprecia que los países de la región cuentan con mecanismos institucionales para la aplicación de las consultas populares, aún cuando ninguno se haya llevado a cabo. Por tanto, se puede decir que existen avances en la creación de la figura legal, aunque estas son distintas entre los países.

Tal como señala críticamente LeDuc (2004), hasta en aquellos países donde las prácticas democráticas son estables, los referendos pueden provocar fuertes divisiones entre quienes apoyan o rechazan la temática de la consulta. Asimismo, se suele evitar el tratamiento de temáticas complejas o se trivializa su discusión; a la vez, se puede encontrar que la búsqueda de ventajas políticas sobre los oponentes ocurra mediante el uso de los recursos que se proveen por la posición de ventaja.

Por lo tanto, las iniciativas de democracia directa pueden vulnerar de alguna manera los derechos civiles de las minorías y generar polarización entre los grupos involucrados, puesto que implica decisiones de aceptación o rechazo, pero no crea mecanismos de discusión y construcción conjunta. Este tipo de decisiones se consideran de suma cero. Otro riesgo es que los grupos de interés constriñan el poder del Estado, al financiar y presionar para verse favorecidos.

Para el estudio, se considera que el voto en una consulta popular puede estar asociado, al igual que en el caso de las elecciones, a las “actitudes políticas”, que son definidas por Anduiza y Bosch (2007:47) como “orientaciones adquiridas, relativamente estables que inciden directamente en el comportamiento político”. Desde esta visión, las actitudes políticas pueden ser cognitivas, aquellas basadas en el conocimiento de elementos del sistema político; afectivas, que constituyen emociones y sentimientos que expresan hacia esos elementos políticos y, las valorativas, la evaluación de los individuos hacia esos elementos.

Una observación sobre el comportamiento político pretende que éste no se puede explicar únicamente a partir de las actitudes de

los ciudadanos; otras variables del contexto también juegan un papel trascendental. En este aspecto se concibe el papel que ejercen en el individuo: la familia, los vecinos, los amigos, las organizaciones, las asociaciones de distinta naturaleza, etc., para la movilización política⁴, (Anduiza y Bosch, 2007:53).

Dentro de las variables contextuales de movilización, otros actores como los medios de comunicación asumen un papel destacado, pero existe un debate sobre si este papel es movilizador o si, por el contrario, inducen al malestar, el cinismo político y desalientan la participación. Al respecto, cabe agregar que los medios cumplen ambas funciones: movilizar y desalentar, según sean los actores políticos que participan en la noticia y el medio utilizado.

Existen otros factores fundamentales en la determinación del comportamiento político; por ejemplo: algunos clivajes, como la clase social, la religión, la ideología, etc. Pero, para el caso que nos atañe, se incluyen únicamente los que han sido indagados en la encuesta.

El contexto del TLC: el largo camino hacia el referéndum

El CAFTA-DR se enmarca dentro de un proceso de negociaciones de tratados de libre comercio o TLC que inició Estados Unidos con la firma del Tratado de América del Norte con Canadá y México. El afán negociador incluía un área de Libre Comercio de América Latina, conocida como el ALCA, cuyas negociaciones se estancaron durante el 2003, y el camino a seguir para dichos acuerdos se fue haciendo de forma bilateral y se incluían las negociaciones con Chile, Colombia, Centroamérica y República Dominicana, entre otros.

Los TLC pretenden establecer medidas para liberalizar cierto número de mercancías y servicios, pero no la totalidad de estos. Por esa razón se basan en reglas de comercio asimétricas, en las que se mantienen medidas de protección y salvaguardas en sectores sensibles de la economía (Gudynas, 2005:41).

4 Se entiende como movilización política “el proceso a través del cual instituciones, organizaciones o personas inducen a los ciudadanos a participar políticamente.” (Anduiza y Bosch 2007:53)

Al negociar un TLC se esperan una serie de mejoras económicas, como mayor transparencia en las reglas del juego, menor discrecionalidad por parte de las autoridades económicas, aumento de la inversión extranjera directa (IED), reducción del desempleo y aumento de las exportaciones. Además, se considera estratégico quedar dentro del acuerdo, por la desviación del comercio que podría significar el no estar dentro del CAFTA.

Existe, por otro lado, una visión crítica de estos “beneficios” en la cual se argumenta que el sector exportador beneficiado es un subgrupo que genera éxitos económicos por su competitividad, pero que, a la vez, es un débil dinamizador de la economía en su conjunto. En segundo lugar, el Tratado debilita las actividades productivas agrícolas dirigidas al mercado interno (Rovira, 2004:234).

Al respecto, la visión contraria al TLC expresa: “Por una parte, la producción para el mercado interno no mejorará con el TLC, y, por el contrario, en varios sectores caerá drásticamente en el corto o mediano plazo. Sectores llamados a desaparecer o a contraerse de manera sustancial incluyen a los que el Gobierno muestra actualmente como “ganadores” de la negociación, porque ganaron tiempo para su defunción” (Castro; Martínez, 2004:152).

Detrás de la discusión sobre los alcances comerciales del Tratado, se encuentran los referidos al modelo de desarrollo. En esa visión, el modelo por el que se apuesta con estos acuerdos se centra en el mercado y, por tanto, en perjuicio del modelo social de bienestar que ha sido un motor para la movilidad social. En conjunto, aunque haya referencia directa a la pobreza (reducción vía creación de empleos con IED), no se soluciona el problema de la desigualdad.

De lo anterior se desprende que el debate sobre el sí o no al Tratado tuvo un componente fuertemente ideológico guiado por las expectativas sociales y económicas de los grupos sociales y los proyectos de país que cada uno apoyaba.

El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos ganó fuerza como tema en la región a partir del año 2002, cuando el gobierno de los Estados Unidos se manifestó con interés de negociar un tratado con Centroamérica. Así, en el año 2003, este interés se materializó con las rondas de negociación entre los países centroamericanos

y República Dominicana. En esta fase Costa Rica contó con diez rondas de negociación, una más que el resto de los países, debido al trato especial recibido para la negociación de la apertura de telecomunicaciones, uno de los temas más delicados en este acuerdo comercial, que además fue incluido en forma tardía y sorpresiva en el proceso de negociación.

En enero de ese año se iniciaron las negociaciones formalmente y, en el caso costarricense, este proceso fue liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Durante el período de negociaciones, se abrieron espacios para la recepción de consultas y diversos canales de información que pretendían tender un puente de comunicación entre la sociedad civil y el gobierno, representado fundamentalmente por su equipo negociador. De acuerdo con Pacheco (2004: 30-33), el COMEX realizó publicaciones, puntos de enlace permanente por correo electrónico, espacios de consulta, foros, el llamado “cuarto adjunto”⁵ durante el proceso negociador, entre otros espacios informativos.

No obstante, desde el balance crítico (Castro y Martínez, 2004:45), este proceso se vio lejos de ser participativo; en el tanto el espacio que se abrió se mantuvo limitado a la consulta. Este mecanismo no logró una incidencia en las decisiones finales adoptadas por el equipo negociador, quienes fungían en este sentido como “porteros” de lo que se aceptaba incorporar.

Durante el período electoral del año 2002 y en los primeros meses del gobierno, el candidato y luego Presidente de la República, Abel Pacheco de la Espriella, expresó repetidamente que se opondría a la privatización de los servicios públicos, especialmente telecomunicaciones; no obstante, y aunque esto sucedió en un momento avanzado de la negociación, el Presidente, en octubre de 2003, anunció que la apertura del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), sí sería parte del TLC y, consecuentemente, el COMEX aceptó medidas de privatización y apertura en los servicios públicos (Castro y Martínez, 2004:46). Dada la particularidad del contexto de negociación sobre este tema, el mismo texto del TLC en

5 El cuarto adjunto se refiere a un espacio de reunión con los representantes de los sectores involucrados en cada ronda de negociación. En este espacio se planteaban consultas y recomendaciones durante las negociaciones.

materia de telecomunicaciones incluye un capítulo completo para los países centroamericanos, el Capítulo XIII, y un anexo a este que se aplica exclusivamente al caso de Costa Rica (Villasuso, 2004:186)⁶.

El 28 de mayo de 2004, una vez finalizadas las rondas de negociación y listo el texto de Tratado, se firmó el CAFTA- DR, bajo reserva de aprobación legislativa en cada uno de los países integrantes del Acuerdo. Entre el 2004 y el 2005 todos los países participantes habían ratificado el Acuerdo en sus respectivos parlamentos, excepto Costa Rica.

El Ejecutivo envió finalmente el Tratado a la Asamblea Legislativa el 21 de octubre del 2005, con el objetivo de iniciar el proceso de ratificación, luego de 14 meses de haber sido firmado, coincidiendo con el inicio de la campaña electoral para las votaciones de febrero del 2006, lo cual denotaba el traspaso de la responsabilidad de su implementación al gobierno entrante (La Prensa Libre., sábado 22 de octubre de 2005).

En esas elecciones el candidato del Partido Liberación Nacional (PLN), Óscar Arias Sánchez, ganó por un estrecho margen de alrededor del 2% de los votos. Su plan de gobierno postulaba como un punto medular la aprobación del TLC y las metas de gobierno consideraban la obtención de los “beneficios” de su puesta en marcha; por ejemplo: generación de empleo, crecimiento económico, aumento de la IED, entre otros aspectos.

El partido de oposición, denominado Acción Ciudadana (PAC), presentaba como candidato a Ottón Solís, cuya postura era contraria a la ratificación del TLC y abanderaba un llamado a la renegociación de este durante su campaña (Raventós, 2008).

6 El Tratado de Libre Comercio, tal como lo plantea la pirámide de Kelsen sobre la jerarquía jurídica, se encuentra por encima de la Ley, pero por debajo de la Constitución Política. En el caso particular, este documento está compuesto por 22 capítulos que incluyen: 1. Disposiciones iniciales, 2. Definiciones generales, 3. Trato nacional y acceso de bienes al mercado, 4. Régimen de origen y procedimientos aduaneros para la administración del régimen de origen, 5. Administración aduanera y facilitación del comercio, 6. Medidas sanitarias y fitosanitarias, 7. Obstáculos técnicos al comercio, 8. Salvaguardas, 9. Contratación pública, 10. Inversiones, 11. Comercio transfronterizo de servicios, 12. Servicios financieros, 13. Telecomunicaciones, 14. Comercio electrónico, 15. Derechos de propiedad intelectual, 16. Laboral, 17. Ambiental, 18. Transparencia, 19. Administración del Tratado, 20. Solución de controversias, 21. Excepciones, 22. Disposiciones finales.

Sin duda, la principal crítica desde los grupos opositores al Tratado era la priorización de los intereses comerciales y privatizadores, pues se entendían como una amenaza contra la estructura institucional sobre la que descansan los cimientos del modelo de Estado social costarricense y que contaba como pilar el fortalecimiento de la clase media a través de un sistema que privilegió lo público como estrategia de movilidad social (Álvarez, 2008).

Este argumento es el más esbozado durante las movilizaciones y en la campaña del “No”, como un llamado a la atención sobre la pérdida de las bases sociales del desarrollo nacional, representado por instituciones emblemáticas como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la educación pública y el medio ambiente.

En torno a la oposición contra el TLC, se forma el llamado “Movimiento Patriótico”, una coalición de grupos e intereses que articulan diversos frentes de lucha. La base estaba formada por organizaciones que, en algunos casos, acumulaban experiencia de movilización por sus propias luchas individuales. Entre algunos de los temas que representan resaltan derechos laborales, políticos, ambientales, productivos, estudiantiles, educativos, de género, defensa de las instituciones, entre otros.

En torno a este discurso surgió una masiva participación de los partidos políticos con representación legislativa, como el Partido Acción Ciudadana (PAC), el Partido Frente Amplio (FA) y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE); a estas fuerzas se sumaron algunos líderes, expresidentes de la República y militantes del Partido Liberación Nacional (Partido de Gobierno) y amplios sectores de las cuatro universidades públicas entre estudiantes y profesores (Álvarez, 2008).

Otras instituciones con participación fueron la Defensoría de los Habitantes, (DHR), las universidades públicas y la Iglesia Católica, que se convirtieron en voceros, pues trajeron a discusión los temas de justicia social, igualdad y constitucionalidad (en el caso de la DHR) en el marco del Acuerdo Comercial.

La Convocatoria al referéndum

La convocatoria fue posible por la aprobación de la Ley que le da sustento “Ley de iniciativa popular y referendo” en noviembre del 2005. Esta Ley propició que, en agosto del 2006, un grupo de ciudadanos autodenominados “Convergencia Patriótica” suscribiera una petición al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para la convocatoria y realización de una consulta popular “no vinculante” sobre la ratificación del TLC. No obstante, fue rechazada por el TSE, en virtud de que esa institución no está autorizada para llevar a cabo consultas “no vinculantes” (La Prensa Libre, 27 de octubre de 2006).

Por segunda ocasión, unos meses más tarde, el 12 de abril del 2007 “Convergencia Patriótica” volvió a presentar la solicitud para referéndum; pero en ese momento con carácter vinculante, subsanando el motivo del rechazo anterior. Este intento logró éxito y el Tribunal Supremo de Elecciones acogió la nueva solicitud de este grupo, en la que además pedían iniciar la recolección de firmas para convocar al referendo vía “iniciativa popular”⁷, tal como lo estipula la Ley (Resolución 790-E-2007). El TSE, mediante resolución 790-E-2007 autorizó la recolección de firmas para aplicar un Referéndum en esta materia (Raventós, 2008).

Esta nueva solicitud, a la que además el gobierno se había mantenido opuesto, modifica la actitud del Ejecutivo, usó la potestad que da la Ley para convocar al referéndum vía “Decreto ejecutivo y aprobación legislativa”, pues esto reducía el tiempo requerido para la celebración del evento y les permitiría, de ser aprobado, estar a tiempo para la ratificación del Acuerdo y de las 13 leyes complementarias.

Tal como señala Raventós (2008:3), durante los días siguientes, el Presidente de la República envió el Decreto de convocatoria a la Asamblea Legislativa, donde fue ratificado por amplia mayoría

7 Según la Ley de iniciativa popular N.º 8492, hay lugar al trámite del referéndum según tres modalidades: 1) Iniciativa ciudadana (art. 6), 2) Referéndum legislativo (art. 12) y 3) Iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa (art. 13). En la primera modalidad, el TSE dará autorización al solicitante de realizar la recolección de firmas, de acuerdo con el inciso d: “el interesado procederá a recolectar las firmas de, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral en los formularios brindados por el Tribunal”.

(solo tres votos en contra), “con el apoyo, incluso, del mayor partido opositor al TLC”. Cabe señalar que algunos líderes políticos, entre ellos Ottón Solís, del PAC, y Otto Guevara, del ML, insistieron ante Poder Ejecutivo que le correspondía hacer uso de la convocatoria vía decreto, aunque luego, el propio Solís se sumaría a las críticas al TSE por acoger ésta por sobre la primera de iniciativa popular (La Prensa Libre, 13 de abril del 2007).

El TSE posteriormente conoció la última solicitud y se pronunció a favor de la iniciativa conjunta del Ejecutivo y el Legislativo; consideró el siguiente argumento, esbozado mediante resolución 977-E-07:

“Téngase presente que la autorización para la recolección de firmas consiste en un acto preparatorio encaminado a concretar la convocatoria futura a un referéndum que, de ninguna manera, puede interpretarse como un derecho de prelación a la luz del artículo 10 de la Ley; mientras que, a contrario sensu, la iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa ha cumplido los plazos y requisitos de ley, consistiendo en una convocatoria, según lo establecido por el propio texto normativo”.

En síntesis, esta última se acogió debido a que para el TSE la autorización de la recolección de firmas para el referéndum, vía iniciativa popular, se consideraba como una etapa para realizar la convocatoria, mientras que la vía que se autorizó finalmente, constituye en sí misma una convocatoria, por lo cual satisface la voluntad de ejecutar la consulta popular.

Con la determinación del TSE para aprobar esta iniciativa, se inaugura la figura del referéndum a nivel nacional y, además, toma el liderazgo para gestionar esta decisión, lo cual a su vez, deja al descubierto la imposibilidad de la Asamblea Legislativa para procesar el conflicto político, tal como afirma Alfaro(2009:87).

No obstante, el traspaso de la decisión no se tradujo en el final de la tensión política; por el contrario, el ambiente de conflicto se incrementó dada la fuerza que tomó en algunos momentos la

movilización social y el trabajo de divulgación y comunicación del gobierno. Un rasgo característico de esta campaña fue el uso de medios de comunicación novedosos; así, aunque la prensa escrita y la televisión desempeñaron un papel relevante, otros espacios como internet propiciaron la difusión y discusión de ideas en blogs, redes sociales, páginas web, etc. Y, finalmente, se usaron los mensajes a través de telefonía móvil.

Un hecho que tambaleó aún más el ya crispado panorama político fue la publicación, en septiembre del 2007, en el Semanario Universidad del llamado “memorándum del miedo” dirigido al Presidente, un documento con fecha 29 de julio. Éste fue escrito por quien en ese momento ocupaba el cargo de Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación, Kevin Casas y por el diputado de la bancada liberacionista, Fernando Sánchez. El texto consistió en una serie de lineamientos de acción para garantizar el triunfo del “Sí” en la campaña. El punto de quiebre con este texto fue que la campaña sugerida debía estar basada en el miedo y la coacción (Raventós, 2008).

Algunas de estas recomendaciones se citan a continuación:

“Hay que hacerles responsables [a los alcaldes] de la campaña en cada cantón y transmitirles, con toda crudeza, una idea muy simple: el alcalde que no gana su cantón el 7 de octubre no va a recibir un cinco del gobierno en los próximos 3 años”.

La denominación del memorándum del miedo surge de esta estrategia:

“Ese miedo es de cuatro tipos: “i. Miedo a la pérdida del empleo”; “ii. Miedo al ataque a las instituciones democráticas” (...). Es crucial convertir al SÍ en equivalente con la democracia y la institucionalidad (...) y al NO en equivalente de la violencia y la deslealtad con la democracia” (...) Hay que entender un cosa: nadie está dispuesto a “morir” por el libre comercio pero tal vez sí por la democracia”; “iii. Miedo

a la injerencia extranjera en el NO: Hay que restregar por todas partes la conexión del NO con Fidel, Chávez y Ortega en términos bastante estridentes”; “iv. Miedo al efecto de un triunfo del NO sobre el Gobierno”(…) “Mucha gente simplemente no ha hecho la conexión de que un triunfo del NO en el referéndum dejará al Gobierno en una situación precaria, (…), y al país en una situación de ingobernabilidad. Esa conexión hay que inducirla”.

Sobre el irrespeto a la institucionalidad democrática:

“Que la empresa envíe de inmediato una carta al Ministerio de Planificación pidiendo que el gobierno le envíe un representante para hablar del Plan Nacional de Desarrollo o de la visión futura del país o algo por el estilo (eso para cubrirnos las espaldas de cara al TSE).”

A este escenario se suman los problemas para regular la celebración de este tipo de consultas. Así se reclamaban los derechos establecidos por el art. 95 de la Constitución Política y el art. 88 del Código Electoral (que en este caso funcionaba como ley supletoria a la Ley de Consulta Popular). Ambos artículos expresan la neutralidad por parte del Gobierno en garantía de la pureza del sufragio. El artículo 88 manifiesta la prohibición de las autoridades del gobierno para favorecer o participar en actos que políticamente beneficien a una tendencia política.

No obstante, en la Ley sobre Consulta Popular, esta prohibición no quedaba establecida, ante lo cual, mientras el TSE no se pronunció sobre el tema, las autoridades de gobierno celebraron toda clase de actividades oficiales que favorecían el “Sí” al TLC, hecho que provocó denuncias y protestas públicas. Al mismo tiempo, se acusaba a los adversarios de utilizar recursos públicos para financiar actividades del “No”. En medio de esta tensión, y tal como argumenta Alfaro (2009), “cualquier movimiento del contrincante podía ser interpretado como una provocación y, sobre todo, exigía un mayor protagonismo del

árbitro (TSE) sin haberlo dotado oportunamente de las herramientas para ello”.

Un balance general de este proceso deja al descubierto algunas deficiencias. Por un lado, que el Poder Legislativo muestra escollos para el procesamiento de las decisiones y no cuenta con los mecanismos para el tratamiento del conflicto político en casos de polarización política y, por otro, muestra que el TSE desempeñó un papel de decisor de contingencia, al facilitar una vía alternativa para la resolución del conflicto.

En última instancia, también deja ver que el TSE no tuvo la capacidad de resolver el conflicto político generado alrededor del TLC, pues los vacíos de la Ley dieron la sensación de imparcialidad y de inacción. Por lo tanto, persistió la polarización y la sociedad se mantuvo dividida en dos grupos, cuyos mecanismos de diálogo se encontraban cerrados.

Para la consulta popular, el TSE solicitó a los partidos políticos reclutar a los miembros de mesa; por esta razón, los partidos se encargaron de capacitar y movilizar ciudadanos para participar en el proceso.

La pregunta planteada en la papeleta fue la siguiente:

“¿Aprueba usted el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (TLC), expediente legislativo n.º 16.047, según el texto acordado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, publicado en el Alcance n.º 2 a La Gaceta n.º 19 del 26 de enero del 2007?”

El TLC fue decidido en las urnas por un estrecho margen de diferencia. El “Sí” obtuvo un 52% de los votos (805.658) frente al “No” que perdió con un 48% de los votos (756.814). En este resultado se encuentra una coincidencia con las últimas elecciones nacionales, donde se destacó la pequeña diferencia en número de votos obtenidos por las dos fuerzas mayores el PLN y el PAC, que representaron un 1,1% (18.169 votos).

Tabla N.º 1
Resultados del referéndum 2007
 (En datos absolutos y relativos, según provincia)

Provincia	Sí	%	No	%	dif	Nulos	Blanco	Válidos	Recibidos	Abstención
San José	308.229	51	288.195	48	3	2.863	396	596.424	599.683	38,0
Alajuela	148.044	49	154.587	51	-2	1.490	317	302.631	304.438	37,6
Cartago	109.644	56	84.542	43	13	1.235	218	194.186	195.639	36,4
Heredia	89.624	52	81.481	47	5	793	125	171.105	172.023	33,4
Guanacaste	43.051	47	47.962	52	-5	620	150	91.013	91.783	49,6
Puntarenas	55.909	49	57.774	50	-2	752	183	113.683	114.618	52,6
Limón	51.157	54	42.273	45	9	856	214	93.430	94.500	55,0
Total	805.658	51	756.814	48	3	8.609	1.603	1.562.472	1.572.684	40,8

Elaboración propia con base en datos del TSE.

Para esta consulta, el porcentaje de abstencionismo ascendió al 40,8%, superior al porcentaje de abstencionismo en las elecciones nacionales del 2006, que fue del 34,8%. Por otro lado, los resultados generales muestran pequeñas varianzas entre sí, de manera que no podría pensarse que una tendencia dominara geográficamente. Con ello se plantea que la polarización política no necesariamente es fruto de las características sociodemográficas de los cantones, sino de una complejidad de razones individuales y sociales. Por esta razón, la medición con variables agregadas (consideradas en el Índice de Desarrollo Humano) en términos de ubicación geográfica no era fuerte en la explicación del comportamiento electoral y se excluyeron de los resultados finales⁸. En términos provinciales, lo que sí se puede decir es que no se reprodujo el comportamiento de los electores con respecto a las zonas del país que apoyaron al PLN en las elecciones nacionales del 2006 y quienes votaron a favor de la ratificación del TLC en el 2007⁹. Mientras en las primeras, como se mencionó antes, los electores del PLN se ubican mayoritariamente en la periferia, en el referéndum la mayoría de los votantes del “Sí” se encuentran en el Valle Central, con excepción de la provincia de Alajuela. Al mismo tiempo quienes votaron por el “No” se ubican en la periferia, salvo el caso de Limón, como se observa en los datos de la tabla anterior.

Análisis de los datos

El objetivo del trabajo es identificar los factores que influyeron en el voto (Sí o No) en el referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en septiembre del 2007 en Costa Rica.

- 8 Sobre este proceso de consulta existen algunos trabajos elaborados a partir de datos agregados por cantón; en este caso los estadísticos resultaron mejores. No obstante, en lo individual no había la posibilidad de trabajar por cantón, pues no formaba parte del cuestionario (Gómez, 2007)
- 9 En el primer caso, al PLN lo apoyaron fundamentalmente votantes de las provincias costeras y fronterizas, lo cual representa la zona periférica; a su vez, se caracterizan por contar con los menores índices de desarrollo humano, así como de participación política. Por otra parte, el PAC creció en número de electores, especialmente en razón de convertirse en la figura aglutinadora “anti-arias” más que en una figura propositiva, según lo plantean algunos autores (Alfaro, 2009). Contrario al caso del PLN, el respaldo electoral del PAC se concentró en las zonas localizadas en el Valle Central y en las comunidades con mayor desarrollo humano.

Para explicar estos factores se ha seleccionado un conjunto de variables de la encuesta de julio de 2008, realizada por la Escuela de Ciencia Política y la Rectoría de la Universidad de Costa Rica¹⁰. La encuesta se aplicó en todo el país vía telefónica. Se aplicó a una muestra representativa en el ámbito nacional, controlada por género. El tamaño final de la muestra con que se trabaja es de N= 494, debido a la decisión de eliminar los casos de abstencionistas en la consulta popular.

Para abordar la pregunta planteada se consideraron las siguientes hipótesis: en primer lugar, se considera que deben existir características consistentes en el perfil del votante de cada una de las dos tendencias. Para determinar estas características, es útil el concepto de “actitudes políticas” (Anduiza y Bosch, 2007).

Una de las actitudes centrales y más exploradas en los estudios de comportamientos es el sentimiento de identificación partidaria, dentro del cual el “voto normal”¹¹ asume un papel relevante. Esta actitud de identificación funciona como un predictor en el voto en el referéndum; es decir, los electores identificados con el PLN reiterarían su apoyo a este partido político votando a favor del “Sí” al TLC, dado que es una de las políticas impulsadas abiertamente por este partido (esta misma hipótesis se podría sostener para el Partido Unidad Social Cristiana; no obstante el número de votantes de este partido es muy reducido y, por tanto, impide desarrollar un buen estadístico).

Por el contrario, las personas que votaron por el PAC en las elecciones del 2006 se afirma que suscriben un modelo de Estado social y, por tanto, no manifestaron acuerdo con el Tratado de Libre Comercio, pues se trata de una estrategia de apertura económica que incluía monopolios estatales de importancia en la creación del Estado social costarricense. Por tal razón, su voto reitera el apoyo a la propuesta del PAC, que es de rechazo al TLC (Trejos, 2008:10).

El estudio de las actitudes políticas permite aseverar que el perfil de un colectivo de electores se define por las actitudes afectivas;

10 La elaboración y aplicación de esta encuesta estuvo a cargo de los profesores Alberto Cortés Ramos y Marco Fournier Facio.

11 Se refiere al voto de un individuo o de un colectivo que es reiterado a lo largo del tiempo y se deriva de la identificación del elector por un determinado partido político (Anduiza y Bosch, 2007: 199).

en este aspecto, se plantea que los votantes del “No” manifiestan sentimientos de apego hacia el modelo de Estado social representado por sus instituciones emblemáticas como el ICE, CCSS, INS, etc.

Una siguiente hipótesis se basa en la actitud valorativa de los individuos acerca de los representantes políticos del “Sí” y del “No”, por un lado, y sobre el rumbo y gestión del gobierno, por el otro. Así, quienes valoran positivamente a los líderes del “No” y negativamente el rumbo del país, es probable que votaran contra el TLC.

La abstención en las elecciones del 2006 se considera como insatisfacción política del ciudadano con respecto a la realidad que los rodea; y que, por tanto, de este grupo, quienes se presentaron a votar en el referéndum lo harían en contra de la posición del gobierno, que profundiza esa realidad.

Otra hipótesis se refiere al valor político de la ideología en la decisión del voto (espectro izquierda- derecha). Esta perspectiva posibilita a afirmar que dentro del perfil de los votantes del “No” se encuentran los individuos de izquierda y, contrariamente, en perfil de los votantes del “Sí” están los de la derecha ideológica (Vargas, 2007: 123).

Sobre el ciudadano indeciso (el que tomó la decisión del voto durante el último mes), se asocia con las explicaciones de LeDuc (2007), quien considera que este tipo de instrumento de democracia directa conlleva el riesgo de que grupos de interés constriñan el poder del Estado, al financiar y presionar para verse favorecidos. En esta hipótesis se recupera esta idea, al sostener que los indecisos fueron los más impactados por el despliegue de recursos de grupos de interés en esta coyuntura, y a favor de la ratificación del TLC.

Tabla N.º 2
Modelo de regresión logística sobre el voto en el referéndum¹²

VARIABLES	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
PAC	-2.130	.288	54.526	1	0.000**	.119
novotó2006	-1.611	.454	12.582	1	0.000**	.200
Referéndum Manipulado	-1.868	.281	44.079	1	0.000**	.154
Rumbo del país	-.726	.297	5.969	1	0.015*	.484
Problema Seguridad	.781	.261	8.979	1	0.003**	2.183
Personalidad del No	-1.183	.280	17.858	1	0.000**	.306
Personalidad del Sí	.815	.288	8.017	1	0.005**	2.259
Momento	.698	.273	6.537	1	0.011*	2.009
Constant	1.562	.300	27.144	1	0.000**	4.766

Los resultados obtenidos demuestran que las variables independientes funcionan bien para explicar el voto en el referéndum. Así, de acuerdo con las hipótesis planteadas, se evidencia lo siguiente: haber votado por el PAC en las elecciones del 2006 permite predecir el voto por el “No” al TLC. Es decir, haber votado por el PLN no permite explicar el triunfo del “Sí”. Una posible explicación a este hecho puede estar en la división interna del partido, generada por quienes apoyaban y quienes rechazaban este Tratado. Nótese que hubo líderes del partido que incluso formaron un grupo de liberacionistas

12 La primera variable independiente, (PAC) consiste en los individuos que votaron por el Partido Acción Ciudadana en las elecciones del 2006. La variable “novotó2006” se refiere a las personas que se abstuvieron de votar en las elecciones de 2006; “Referéndum Manipulado” se refiere a la opinión sobre el manejo que hizo el TSE del referéndum. “Rumbo del país” muestra las personas que consideran que el rumbo del país es malo en general; para ello se agregaron los niveles de expresión negativa de las opciones de respuesta, ya que esta pregunta es tipo escala de liker. La siguiente variable “ProblemaSeguridad” consiste en los individuos que expresan que el principal problema del país se refiere a aspectos de seguridad ciudadana. Las variables “Personalidad del No” y “Personalidad del Sí” representan los individuos que valoran como positivo el papel de las personalidades o líderes políticos del “No” y del “Sí” respectivamente. Y, finalmente la variable “momento” se refiere a las personas que decidieron su voto durante el último mes antes del referéndum, es decir, el grupo de los indecisos.

por el “No”. Por el contrario, el caso de los partidarios del PAC sí muestran coherencia interna y, por tanto, en esta variable sí se podría hablar de identificación partidaria, dado el apoyo significativo de sus partidarios a la posición expresada.

En cuanto a las actitudes valorativas, se puede comprobar que aquellas valoraciones negativas como evaluar negativamente el rumbo del gobierno y calificar de manipulado el proceso del referéndum dirigido por el TSE, son los factores que predicen el comportamiento del votante del “No”.

En tanto, la valoración de los líderes del “Sí” y del “No” ambos son significativos en la dirección esperada; quienes valoran bien a sus respectivos líderes votan por la tendencia que éstos representan. Y, en el caso de la identificación del problema social que afecta más seriamente al país, la mención de los problemas relacionados con seguridad ciudadana explican mejor el voto por el “Sí”.

En el caso de la variable del momento de decisión, se observa que el haber estado indeciso favoreció haber votado a favor del TLC. La comprobación de esta hipótesis permite mostrar la presencia de uno de los riesgos advertidos por LeDuc (2004) sobre la participación inequitativa del grupo que representa los intereses del gobierno. Tal como lo expresa Gómez (2007:10), la participación de los representantes del gobierno a favor del TLC fue tangible. Aún así, en un intento por explorar la validez de esta aseveración se realizó un mapeo en el diario La Prensa Libre, y se recopilieron algunas de las intervenciones oficiales de los representantes del gobierno y de funcionarios de los Estados Unidos a favor del TLC.

Tabla N.º 3
**Participación de representantes del gobierno de Costa Rica
 y Estados Unidos a favor del TLC**

Tipo de acto	Mensaje	Fecha de publicación de noticia
Discurso del Presidente Arias en Congreso de Asociaciones Solidaristas	Petición de apoyo al TLC	24 de junio de 2006
Visita oficial de subsecretario de Estado para asuntos del Hemisferio: Thomas Shannon	Beneficios del TLC y futura eliminación de la ICC	29 de junio de 2006
Visita oficial de Presidente Arias a Chile	Petición a Presidenta chilena de ayuda para aprobación del TLC	9 de agosto de 2006
Reunión oficial de Embajador de Estados Unidos: Mark Langdale con Presidente Arias	TLC es fuente de prosperidad, preocupación por ratificación del TLC	15 de marzo de 2007
Discurso Embajador Langdale en actividad celebrada por Amcham	Referéndum es una oportunidad para el “Sí”	20 de abril de 2007
Discurso de Presidente Arias durante lanzamiento de los Centros Comunitarios Inteligentes y en Inauguración del parque tecnológico Techno Park	Petición de apoyo al “Sí” Repartición de volantes a favor del TLC (con mensajes negativos sobre la oposición)	30 de mayo de 2007

Sigue...

Viene...

Gira presidencial	Petición de votos, repartición de volantes titulados “conozcan quiénes impulsan el no al TLC” con rostros de Fidel Castro, Hugo Chávez y líderes sindicalistas nacionales	23 de junio de 2007
Discurso de Presidente Arias en empresa de atún Sardimar	Petición del voto por el “Sí” a trabajadores	27 de junio de 2007
Discursos de Presidente Arias y Ministro de la Presidencia en Turrialba	Petición de apoyo al “Sí”	21 de julio de 2007
Comunicación de alcaldes	Alcaldes se comprometen a buscar votos para campaña del Sí al TLC (73 alcaldes del PLN)	15 de agosto de 2007
Memorándum (publicación)	El Vicepresidente de la República, Kevin Casas y un diputado del PLN redactaron un memorándum al Presidente de la República en el que sugieren estrategias de “miedo” como táctica para la campaña del “Sí”	07 de setiembre de 2007
Empresas privadas	Se publican denuncias en prensa por intimidación a trabajadores para votar por el “Sí”	20 de setiembre de 2007
Comunicado de prensa de Representante Comercial de Estados Unidos: Susan Schwab	El gobierno de EUA no renegociará TLC en caso de ganar el “No”	5 de octubre de 2007

Elaboración propia a partir de La Prensa Libre.

De esta manera, encontramos que el perfil del votante del “No” se encuentra más consolidado que el del “Sí” en nuestro modelo; no obstante, éste último está formado por la valoración positiva de sus líderes, el momento de la decisión del votante y por la identificación de problemas de seguridad social, como las características más relevantes.

En lo referente a la bondad del ajuste, la Tabla N.º 4 refleja que el modelo de regresión desarrollado muestra una buena capacidad predictiva, dado que los pseudo R² (Cox and Snell R square y Nagelkerke R square) que se encuentran en el cuadro muestran que el modelo utilizado tiene una capacidad explicativa que se encuentra entre el 43.8% y el 58.8% de las estimaciones de predicción de los casos analizados.

Tabla N.º 4
Bondad de ajuste

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	390.708	.438	.588

Como puede notarse, en el modelo existe un número mayor de individuos que cumplen con las características del votante del “No” que decidieron votar por el “Sí”. Esto lo muestran las diagonales de ubicación de los casos en la Tabla N.º 4 sobre el grado de ajuste del modelo empleado. Aquí se aprecia que en la segunda diagonal se ubican 50 votantes del “Sí” que en realidad cumplían con el perfil del votante del “No”. En el caso contrario, el número de individuos que no predice el modelo para el voto “No” es menor, es de 37, lo cual confirma la mayor consistencia en el perfil del grupo opositor.

La última columna del cuadro nos expresa que el porcentaje de casos que el modelo clasifica correctamente es del 82,4%. Dentro de la regresión logística, el porcentaje de casos bien clasificados es constante en las dos tendencias, lo cual muestra que aunque hay mayor número de variables asociadas a una de las partes en contienda, el

modelo trabaja bien con ambas, pues representa adecuadamente el perfil de un alto porcentaje de los individuos.

Asimismo, como este porcentaje es considerablemente alto, se puede afirmar que los estadísticos calculados son altamente explicativos de la decisión del voto. En el gráfico N.º 1 esta aseveración se reitera puesto que los perfiles se observan como consolidados, al ilustrar que hay pocos casos de ambas tendencias que se encuentren ubicadas fuera del punto de corte.

Tabla N.º5
Grado de ajuste del modelo
 (Según su capacidad para predecir correctamente el
 voto en el referéndum)

Casos observados		Casos predichos		
		A favor del TLC		% Correcto
		No	Sí	
A favor del TLC	No	176	37	82.6
	Sí	50	231	82.2
Total		226	268	82.4

Otro elemento el nivel de inconsistencia política, es pequeño y, como se ha expresado antes, esta inconsistencia juega a favor del “Sí”, lo que prueba que los resultados son un buen reflejo de la realidad que se trata de explicar; incluso el ajuste que muestra el estrecho resultado sirve para argumentar que los indecisos, es decir los votantes medidos por la variable “momento”, son determinantes a la hora de inclinar la balanza en el resultado final del referéndum.

Reflexiones finales

La adopción del mecanismo del referéndum en Costa Rica responde a la necesidad de corregir la crisis de representación que deja de manifiesto la institución legislativa. En el contexto de la ratificación del CAFTA-DR, éste se convirtió en un portillo para superar el bloqueo legislativo y la tensión que generaba el conflicto en el ámbito social. Como se menciona en la síntesis de la coyuntura, el gobierno se había mantenido renuente a que esta decisión se tomara en las urnas; su estrategia en principio se abocaba a mantener los 38 votos de los diputados en la Asamblea Legislativa y a acelerar el proceso de trabajo de la Comisión de Asuntos Internacionales, en la cual se discutía el proyecto de ley; no obstante, esta labor no fue sencilla y el tiempo de vencimiento de la ratificación se veía cada vez más cerca. Por esta razón, la resolución del TSE significó una salida al estancamiento legislativo y el gobierno vio una oportunidad de vencer en las urnas, acrecentado por los resultados de las encuestas que publicaban los medios de comunicación (Rojas, 2009).

Por el otro lado, en torno a la oposición se constituyó el “Movimiento Patriótico del No” el que, en términos de recursos, presentaba notables desventajas, pero cuya fuerza radicaba en la aglutinación masiva de ciudadanos y organizaciones sociales con un gran poder movilizador.

No obstante, el ambiente de crispación sustentó el impedimento para encontrar mecanismos de diálogo y se mantuvo un escenario dividido; lo advierte sobre una de las características de las consultas populares esbozadas anteriormente. Este tipo de ambiente propició que la decisión fuera de suma cero, sin alternativas para la negociación. Este panorama fue el asidero de posiciones absolutas y autoritarias que se conservaron en ambas tendencias, pero que llama a la alerta sobre el tipo de participación del gobierno, especialmente con las recomendaciones que incluye el memorándum de los dos políticos liberacionistas, antes mencionado, y que pone en evidencia la frágil línea de la democracia en condiciones de desigualdad de poder.

Otro hecho que favoreció la desigualdad y la mala valoración institucional del TSE fue el haberse aventurado en una tarea sin respuestas legales para atender las demandas de los ciudadanos. Como se plantea al inicio, la institucionalidad del Estado para concebirse como democrática requiere una norma equitativa expresa que garantice la igualdad y la justicia para los ciudadanos. En este caso, los vacíos y las debilidades en la ley impidieron que esta premisa se cumpliera y es aún hoy un reto pendiente.

Los resultados valorativos en este panorama no son de extrañar. Pero la actitud institucional no puede conformarse con esconderse tras el pretexto del impedimento jurídico, la tendencia hacia el abstencionismo y descontento evidente entre una sociedad que, además, mostró una gran capacidad movilizadora, son reflejo de una sociedad más crítica y activa políticamente.

Este grado de madurez política es un síntoma de la búsqueda social por ampliar las garantías democráticas y, por lo tanto, debe responderse a estas con medidas imparciales, justas y efectivas en el tiempo. Llama la atención que el aumento de la incidencia del Poder Judicial en decisiones políticamente estratégicas no promueva mejoras en la atención de las demandas ciudadanas. Por el contrario, la desatención y el menosprecio a la movilización social solo reproducen la percepción de autoritarismo y corrupción.

Bibliografía

- Anduiza, E y Bosch, A. (2007): *Comportamiento político y electoral*, (Barcelona, Ariel Ciencia Política).
- Alfaro, R. (2009): “Elecciones a mitad de la primera década del Siglo XXI en Costa Rica”, en Rojas, M y Castro, M. (eds) *Elecciones 2006 y Referéndum: perspectivas diversas, San José*, (FLACSO).
- Altman, D. (2005): “Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y Gobierno*, N.º 203. Vol. XII N.º 2. II semestre del 2005.
- Álvarez, M. (2008): *Social Movements and Political Participation Rights. The case of the NO-CAFTA movement in the run up to 2007 Referendum in Costa Rica*. Research Paper, (Netherlands, ISS).
- Antillón, A. et.al. (2005): *Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América*, (San José. EUNED).
- Dahl, R. (1989): *La Poliarquía*, (Madrid, Tecnos).
- Gómez, M. (2007): “Voto por cantones en el referéndum del TLC y algunos de sus determinantes”. *Cuadernos de Trabajo*, N.º 2007-04, (San José, PROCESOS).
- Gudynas, E. (2005): “Dos caminos distintos, Tratados de Libre Comercio y Procesos de Integración”, en Acosta, A; Falconí, F. (eds) TLC: más que un *Tratado de Libre Comercio*, (Ecuador FLACSO).

Held, D. (1997): *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, (Barcelona Paidós).

Hirschman, A. (1996): “Salida, voz y el destino de la RDA”, en Hirschman: *Tendencias Autosubversivas*, (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).

IDEA (2008): *The International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, (Sweden, IDEA).

LeDuc, L. (2004): *Theoretical and Practical Issues in the Study and Conduct of Initiatives and Referendums*, (Sweden, IDEA).

LeDuc, L. (2007): *Direct democracy in practice: a global overview*, (Toronto, University of Toronto/IDEA international).

———. (2008): “Referendums and initiatives: The politics of Direct Democracy”, en: LeDuc, L; Niemi, R & Norris, P. (eds.) *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of elections and Voting*, (Great Britain, SAGE).

Martí, S; et. al. (2002): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, (Barcelona, ICARIA).

Martínez, J. (2004): “Participación ciudadana e implicaciones para la democracia”, en *TLC con Estados Unidos: Contribuciones para el Debate*, (San José, IIS/ UCR).

Mora, S. (2008): *“La sociedad civil durante la coyuntura electoral 2006-2007: un análisis desde las acciones colectivas y el movimiento social”*, (San José, ISS/UCR).

Pacheco, A. (2004): “Información, consulta y participación en el proceso de negociación”, en *TLC con Estados Unidos: Contribuciones para el Debate*, (San José, IIS/UCR).

Przeworski, A. (1998): “Democracia y Representación”, *Reforma y Democracia* N.º10 (febrero), (Caracas, CLAD)

- Raventós, C. (2008): *“Referéndum sobre el TLC en Costa Rica: efectos sobre la democracia”*. Instituto de Investigaciones Sociales, (San José, ISS/UCR).
- Romero, J. (2006): *Tratado de Libre Comercio EUA-CA- República Dominicana: Análisis desde la perspectiva ideológica y del derecho económico*, (San José, UCR).
- Rosanvallón, P. (2007): *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, (Buenos Aires, Manantial).
- Sartori, G. (1992): *Elementos de Teoría Política*, (Madrid, Alianza Editorial).
- Sassen, S. (2001): *¿Perdiendo el control?: La soberanía en la era de la globalización*, (Barcelona, Editorial Bellaterra).
- Scott, J. (2000): *Los dominados y el arte de la resistencia*, (México D.F, ERA).
- Tilly, C. (2007): *Democracy*, (Cambridge University Press).
- Trejos, E. (2008): “Una visión del Movimiento Patriótico del “No” acerca del proceso de referéndum del TLC”, *Ponencia para el XIV Informe del Estado de la Nación*, (San José, Estado de la Nación).
- Tsebelis, G. (2006): *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, (México, D.F., Fondo de Cultura Económica).
- Vargas, J. (2007): “Costa Rica: fin de una era política” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen especial 2007, (Santiago, Instituto de Ciencias Políticas/ Universidad Católica de Chile).

Revisión en prensa: www.prensalibre.co.cr

VOCES NUEVAS

Mercado de trabajo precarizado dentro del Estado costarricense: las nuevas formas de contratación por tiempo definido para profesionales de ciencia sociales

Priscilla Carballo Villagra¹

El Estado costarricense, a partir de 1950, cumple un papel fundamental en el desenvolvimiento del mercado de trabajo en varios sentidos, entre ellos el desarrollo de una institucionalidad que va a cambiar el perfil laboral de la población. Ocurre a partir de elementos clave para el desarrollo del país, entre ellos un sistema educativo y una estructura de atención en salud... que genera un cambio en la población que se inserta en el mercado.

Además, con el desarrollo de instituciones, este Estado va a generar también una participación activa de su papel como generador de trabajo por la contratación directa de personal. Asimismo, el Estado produce otros puestos de trabajo indirectos por los encadenamientos productivos que se generan al existir empresas que le venden productos, tanto para políticas sociales como para las empresas del Estado empresario.

1 Magíster en Sociología, trabajadora social y socióloga. Docente de la Carrera de Trabajo Social, sede Occidente de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: priscilla.carballo@ucr.ac.cr

De esta forma, el mercado de trabajo que se ha generado en el sector público, a lo largo de la historia de la institucionalidad costarricense, ha sido un elemento clave en el desarrollo del país porque, además, este mercado de trabajo alentó el desarrollo de condiciones laborales, luchas y reivindicaciones fundamentales en el desarrollo de la legislación laboral costarricense, al perfilar actores colectivos en el proceso.

En el presente trabajo interesa plantear algunos de los principales cambios que se han dado en Costa Rica en el papel de ese Estado empleador, a partir de la década de los ochenta, y señalar las vías por las cuales han ocurrido esas modificaciones. Además interesa concretar algunas de las nuevas formas de contratación que se están generando dentro del Estado por tiempo definido, que vienen a representar el cambio en ese rol de empleador estatal.

La información que se presenta en el artículo forma parte de una investigación mayor concluida en el marco de la Maestría Centroamericana de Sociología de la Universidad de Costa Rica. El trabajo incluye revisión de expedientes legislativos, entrevistas a personas que intervienen en las nuevas formas de contratación que se explican más adelante (personas de las carreras de Trabajo Social, Sociología, Antropología y Psicología), entrevista a funcionarios. Se trabajó con tres instituciones del Estado costarricense: Instituto Nacional de las mujeres (INAMU), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) e Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Se inicia el artículo con un breve perfil de las relaciones laborales que se generaron en el Estado a partir de 1950, para contar con un referente, y posteriormente se analizan los cambios ocurridos, para luego plantear el análisis de tres nuevas formas de contratación que se identificaron en el trabajo de campo de la investigación. Finalmente se plantean algunos comentarios de cierre.

El mercado de trabajo del sector público entre 1950 y 1980

El mercado generado en el sector público en las décadas en estudio fue pujante con un crecimiento promedio anual del empleo público de 7.3% entre el 50 y el 80 (Castro: 1995). Conviene recordar que

entre 1950 y 1980 se crean 216 nuevas instituciones estatales (Castro: 1995) que contratan personal calificado para las diversas labores.

Las personas contratadas en el sector público durante este período, un momento de creación de una amplia institucionalidad, tenían una serie de derechos laborales entre los que se pueden citar, según Trejos (1997): mejores salarios que en el sector privado, y con una serie de reconocimientos como dedicación exclusiva, aumentos por antigüedad, etc., que mejoraban aún más los ingresos.

También se desarrollan una serie de procedimientos y mecanismos para garantizar la estabilidad laboral como el Servicio Civil, y una serie de procedimientos para contratación y despido de personal. Además, se crean las convenciones colectivas para generar algunas condiciones particulares a trabajadores de sectores específicos. Por ejemplo, para 1970 existían 25 ya negociadas, sin contar las de las municipalidades (Trejos: 1997).

Existía una tasa de sindicalización en el sector público de 56% para 1980, lo cual generaba una capacidad considerable de negociación en temas clave como salarios, y la misma capacidad de negociación de convenciones colectivas (Regidor: 2003). Se cuenta, asimismo, con jornadas más cortas que en el sector privado, y un período de vacaciones más largo, al igual que la posibilidad de negociar permisos de estudio, que conduzcan al ascenso dentro del mismo Estado al mejorar progresivamente la calificación del personal.

De esta manera, el mercado de trabajo que se genera a lo interno del Estado en este proceso se convierte en un espacio en permanente de crecimiento, que genera acceso a derechos básicos y otros específicos que se pueden negociar por medio de la representación sindical.

Se cuenta con procedimientos de contratación y despido claramente definidos, y que representan la posibilidad de movilidad social por la vía de la especialización de los funcionarios.

Un Estado que se encarga de establecimiento de reglas y de generación de instituciones de bienestar social, y de estímulo a la producción, que además va a tener gran presencia en el mercado de trabajo.

Como se puede observar, los procesos de regulación, por tanto, son la norma en estas décadas, y estas regulaciones generan un acuerpamiento de las condiciones laborales de las personas funcionarias dentro del Estado. Se fundamenta en un dialogo tripartito con el actor sindical, en el proceso de creación de instancias como las comisiones de salarios etc., es decir, con un proceso de interlocución permanente, y por supuesto con acciones de presión en diferentes momentos.

Sin embargo, este papel protagónico en el mercado de trabajo del sector público sufre un cambio de rumbo fundamental a partir de la década de los ochenta como se plantea en el siguiente apartado.

Cambios en el mercado de trabajo en el sector público a partir de 1980

Para el caso costarricense, la crisis del modelo anterior, basado en la sustitución de importaciones y el crecimiento del Estado, empieza a dar las primeras manifestaciones a partir del cambio en los indicadores económicos, entre los que se plantea la disminución de la tasa de crecimiento a partir de 1977: aumento de la inflación, incremento de la tasa de desempleo abierto, deterioro de la estructura redistributiva, balanza de pagos desequilibrada y un proceso de endeudamiento creciente.

Los indicadores señalados limitan de manera directa un elemento central para economías dependientes como la costarricense: el pago de la deuda. En ese momento el papel que cumplen el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Agency for International Development (AID) se determina por medio de los préstamos de ajuste estructural, condicionados al cumplimiento de medidas acordadas en cartas convenio. Estas medidas, que tenían como eje garantizar las condiciones económicas de los países para el pago de la deuda, impulsan la implementación de cambios en los aparatos estatales.

En cada uno de los Programas de Ajuste Estructural firmados en este proceso de cambio estatal, una de las medidas más significativas para el tema en cuestión es la reducción de planilla, puesto que en el PAE I se plantea un congelamiento de plazas, retiro de empleados de

más de 65 años, incentivos para traslado al sector privado, aumento de salarios que no siempre compensan los aumentos de precios de la canasta básica. En el PAE II se procura la continuidad de estas medidas, y en el PAE III se propone reducir, en un período de 4 años, el empleo público en 25 000 personas (Trejos: 1997). Esta reducción de los puestos de trabajo se da por la vía de la reestructuración institucional, privatización, cierre de instituciones y traslado de servicios y funciones al sector privado.

Todos estos cambios en la política laboral que se implementan en las décadas en estudio, generan presión en el mercado, por la gran cantidad de personas que son retiradas del sector público y deben insertarse en el privado, fundamentalmente después de las políticas de movilidad laboral. Pero, además, genera que dentro de las instituciones del Estado se implementen otras formas de contratación para no aumentar la planilla; en ese momento se empiezan a experimentar nuevas formas de contratación.

Estas modificaciones profundas en el espacio laboral se aúnan a un cambio en el discurso de los ministros de Trabajo y Planificación de las décadas en estudio, pues en los ochenta no se habla de despido, sino de reestructuración y, después, en los noventa, se le denomina movilidad laboral. Tampoco se habla ya pérdida de derechos sino de flexibilidad de las condiciones de trabajo.

Interesa en este documento destacar varias acciones cruciales tomadas en este período, para analizarlas con mayor profundidad, a fin de conocer su impacto en el cambio de la forma de relacionamiento del Estado como empleador. Fundamentalmente se trata de dos leyes que vienen a redefinir el mercado de trabajo en el Estado; a continuación se analiza cada una de ellas.

Dentro del proceso de modificación del Estado costarricense que se inicia a partir de 1980 bajo la presión de los organismos financieros internacionales, existen dos leyes que representaron, en diferente medida, algunos de los cambios más significativos del mercado de trabajo: la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de Contratación Administrativa.

La Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público N.º 6999, de 1985, tenía como finalidad el control de crecimiento del Estado costarricense, por la vía del control de ingresos y egresos, con

particular atención en las contrataciones de personal y limitaciones presupuestarias. Para ese fin se crea, en su artículo primero, la Comisión de Reordenamiento Hacendario, que debía plantear, en el plano tributario, acciones de prioridades de gasto, de empréstitos, subvenciones, racionalización de gasto, etc.

En términos generales, a partir de esta ley se toman una serie de medidas que pretenden cambiar, de manera profunda, el papel del Estado en acciones como las siguientes:

- Las instituciones debían enviar su presupuesto a la Contraloría y a la Autoridad Presupuestaria para que se ajusten los recortes de gasto (artículo 4).
- Se obliga a las instituciones a registrar en la Contraloría las plazas ocupadas que tenían para enero de 1984, pues este era el referente a partir del cual se habría de disminuir el tamaño de dichas plazas.
- Plantea que la Autoridad Presupuestaria sería la encargada de llevar el registro de las plazas vacantes, y la apertura de otras nuevas plazas era restringido (artículo 16).
- Las plazas vacantes serían eliminadas (artículo 18).
- Los servidores públicos con más de 65 años y con las cuotas respectivas debían jubilarse (artículo 22).
- A las personas que quisieran salirse del Estado para trabajar en el sector privado se les pagarían sus prestaciones (artículo 25).
- Quienes se acogieran a la medida anterior y renunciaran al Estado no podrían trabajar en ministerios o empresas públicas en las que el Estado tenga participación de capital social por un plazo de 5 años (artículo 27).
- Las plazas ocupadas para 1984, 1985 y 1986 no serían mayores a las ocupadas el primero de enero de 1984 (artículo 29).
- A partir de esta ley existe, desde el artículo 40 en adelante, una serie de incentivos a la exportación que incluyen tarifas portuarias especiales, créditos bancarios con tasas preferenciales, certificados de abono tributario, y certificados de incremento a la exportación. Estos incentivos implican

que el Estado deje de percibir dinero y, además, obliga a que sea el mismo Estado quien pague a los exportadores por sus negocios.

En relación con el recorte del gasto, aspecto que más objetaban las instituciones, en el artículo 32 de la ley se establece la necesidad de recortarlo y en el anexo de este se plantean los montos que cada institución debía recortar. Esta fue una de las primeras iniciativas del gobierno en cuanto a reducción de aparato estatal, que desde su planteamiento inicial contó con la resistencia de diversos sectores políticos.

Según el estudio de Mena y otros (1991), a partir de un análisis sobre el impacto de esta ley en varias instituciones que debían ser modificadas, a partir de su publicación, los cambios fueron muy pocos. El impacto de la ley dentro del Estado resultó mínimo, pues según el estudio citado entre 1984 y 1989 se eliminaron 666 plazas, pero, en general, en el sector público se crearon 7581 puestos, y en todas las instituciones se aumentó el gasto en salarios.

Sin embargo, a pesar de su poco impacto real, esta ley sí fue un referente en el sentido de cambiar la lógica de apertura y cierre de plazas y en empezar a plantear el tema del gasto en salarios como un elemento que alteraba el desempeño del Estado. A partir de esta ley se empiezan a establecer entonces nuevos criterios de decisión en relación con el crecimiento del Estado, lo que genera la aparición de instancias “técnicas”, que van a tener el poder de decisión de elementos clave del mercado de trabajo dentro del Estado; por ejemplo, la fijación de aumentos salariales en la cual la Autoridad Presupuestaria tiene la última palabra.

La otra ley posterior que viene a cambiar la forma del Estado en las contrataciones es la de Contratación Administrativa, N.º 7494, de 1995. Esta Ley de Contratación Administrativa redefine el papel del Estado en el sentido de que este ya no va a disponer de personal para gran cantidad de funciones, sino que va a contratar coyunturalmente a la empresa privada o a personas que van a venderle los servicios. De esta manera se empieza a licitar diverso tipo de obras y funciones que antes realizaban las instituciones.

Pero, además, las implicaciones de esta ley se relacionan con proteger al Estado en este nuevo papel de contratante, un contratante al que, de ahora en adelante, se le quita la responsabilidad de dar estabilidad laboral, generar incentivos, formar al personal, pagar seguro, aguinaldo, pólizas, etc. Por tanto, es necesario generar nuevas reglas que libren al Estado como contratante de estas responsabilidades que décadas atrás fueron logros de las organizaciones de personas trabajadoras.

Analizando los contenidos de la ley, se aprecia, en materia laboral, que el interés fundamental de este trabajo de investigación los siguientes aspectos:

- Se rige por el principio de igualdad y libre competencia, y por el principio de publicidad; lo cual plantea que se trata de información pública que puede ser publicada y consultada (artículos 5 y 6).
- Propone que el inicio del procedimiento de contratación se basa en la decisión administrativa, y que debe hacer disponibilidad presupuestaria (artículos 7 y 8).
- Se plantea el derecho de rescisión y resolución unilateral; este textualmente establece: “Unilateralmente, la Administración podrá rescindir o resolver, según corresponda, sus relaciones contractuales, por motivo de incumplimiento, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cuando así convenga al interés público, todo con apego al debido proceso.” (artículo 11).
- También establece lo que denomina el “Derecho de modificación unilateral”, este refiere lo siguiente: “Durante la ejecución del contrato, la Administración podrá modificar, disminuir o aumentar, hasta en un cincuenta por ciento (50%), el objeto de la contratación, cuando concurren circunstancias imprevisibles en el momento de iniciarse los procedimientos y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público perseguido, siempre que la suma de la contratación original y el incremento adicional no excedan del límite previsto, en el artículo 27 de esta ley, para el procedimiento de contratación que se trate.” (artículo 12).

- Se establece una garantía de participación que va del 1 al 5% de la propuesta que garantiza que la persona o empresa mantiene la oferta durante todo el proceso de licitación; además, se establece una garantía de cumplimiento de entre 5 y 10% del monto de la contratación (artículos 33 y 34).
- Se puede establecer un procedimiento de precalificación de los oferentes como parte de la licitación (artículo 53).
- En caso de que la persona o empresa que gana la licitación tenga que subcontratar, no puede hacerlo por más del 50% de la obra, sin autorización de la Administración (artículo 62).
- En cuanto a la naturaleza de la contratación se establece textualmente: “La contratación de servicios técnicos o profesionales no originará relación de empleo público entre la Administración y el contratista...” (artículo 65).
- En relación con las apelaciones de una licitación, se plantea: “El recurso de apelación deberá indicar, con precisión, la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alega, como fundamento de la impugnación. Cuando se discrepe de las valoraciones técnicas o apreciaciones científicas que sirven de motivo a la Administración para adoptar su decisión, el apelante deberá rebatir, en forma razonada, esos antecedentes, de ser posible mediante la presentación de dictámenes y estudios, emitidos por profesionales calificados para opinar sobre la pericia de que se trate” (artículo 88).
- Se establecen dos tipos de sanciones a particulares; la sanción de apercibimiento que aplica cuando sucede lo siguiente: se incumple o cumple defectuosamente, cuando se afecta el procedimiento de contratación, cuando se deja sin efecto la propuesta sin causa justificada, y cuando se plantean hechos falsos en la licitación. Además, existe la sanción de inhabilitación que imposibilita para participar en cualquier procedimiento de contratación administrativa por un plazo de 5 años en los siguientes casos: cuando se reincide en conductas, se obtiene ilegalmente información confidencial, se dan dádivas a funcionarios, se hace una obra de menor calidad a lo ofrecido, cuando se subcontrata a personas o empresas

que no son autorizadas, o se viole el régimen de prohibición (artículos 99 y 100).

En esta ley se hace evidente la dinámica de regulación-desregulación dentro del Estado pues se determina lo relacionado con el papel de los oferentes de la licitación en aspectos como garantías de participación y cumplimiento, sanciones, subcontrataciones, etc. En tanto, se desregula el rol del Estado como empleador en el sentido de definir que las contrataciones no implican una relación de empleo público, o bien, que el Estado puede terminar o cambiar las condiciones de contrato unilateralmente.

De esta manera, en la Ley de Contratación Administrativa quedan definidas las nuevas reglas de establecimiento de relaciones laborales; vale la aclaración de que es en una ley administrativa en la que se dan las modificaciones de elementos que guardan estrecho nexo con relaciones laborales. Es decir, la lógica del ordenamiento jurídico de las leyes laborales no se toca, se hace por otra vía en la que prima la lógica técnica, que permite generar el “espejismo” de que son cuestiones administrativas, como si las transformaciones de fondo no fueran inminentemente políticas.

Tal como lo plantea Martínez y Tokman, evidentemente estas modificaciones que se relacionan con cambios profundos en la constitución de los contratos de trabajo son tendencias macrodefinidas para la región; por ello los autores plantean que (1999, p 12):

“La reforma en materia de contrato ha girado en torno a dos ejes. Por una parte, la ampliación de las situaciones en las que se justifica recurrir a la contratación temporal, así como la extensión de la duración de estas. Por otra, la mayor facilidad legal para recurrir a la subcontratación de trabajo, a través de empresa privada de colocación o de cooperativa”

Efectivamente esta ley viene a generar un portillo, por medio del cual, dentro del Estado, se amplían las condiciones para la

contratación por licitación, y los requisitos de las personas o empresas a contratar.

La base de la justificación de la necesidad de ampliar los casos en los que se origina contratación temporal la da la Ley de Equilibrio financiero en el caso del Estado, pues en esta se justifica la necesidad de la reducción del tamaño estatal y del gasto en salario. La facilidad para que estos contratos sean permitidos justamente la da esta Ley de Contratación Administrativa.

Por tanto, con la Ley de Equilibrio Financiero se critica y se condiciona el crecimiento del Estado como empleador, y se ataca directamente algunas de las condiciones laborales que se habían adquirido como la permanencia y estabilidad en un puesto de trabajo en el Estado. Igualmente se modifica la forma de fijación de los aumentos salariales por negociación, que a partir de entonces se harán por decreto, etc.

Con la Ley de Contratación Administrativa se reacomodan las reglas para el establecimiento de relaciones laborales con el Estado. Es decir, se plantean otras posibilidades para no volver a llenar la planilla estatal, se le quitan responsabilidades al Estado empleador en temas clave como pago de seguro, aguinaldo etc., que en esta ley simplemente desaparecen.

La lógica es: primero se recorta y se controla el crecimiento, después se cambian las reglas, y, por último, se privatiza el componente más rentable (las pensiones en la Ley de Protección al Trabajador), con lo cual, al finalizar estas tres décadas, nos encontramos con un papel estatal profundamente modificado.

A partir de la década de 1980 se ha iniciado un proceso paulatino de reconfiguración de las relaciones laborales con el Estado, por el establecimiento de legislación que viene a cuestionar los alcances de las condiciones laborales que se habían generado décadas atrás. Este Estado, que generaba empleo estable, permanente, con posibilidad de movilidad por la vía de la capacitación, que pagaba mejores salarios que el sector privado, y generaba otros incentivos, se convierte ahora en un Estado que produce contrataciones temporales. Esta situación implica que no paga seguro, ni aguinaldo, ni genera posibilidades de movilidad.

Ocurre, de esta manera, un cambio en las condiciones del mercado de trabajo estatal que no se hacen por la vía de reformas en legislación laboral, excepto en el caso de la Ley de Protección al Trabajador, pues en las otras dos leyes, que son direccionadas a la dinámica dentro del Estado, se hacen modificaciones en leyes que en apariencia están normando elementos administrativos y de funcionamiento del Estado. Pero estas tienen planteamientos significativos de reestructuración del papel del Estado como empleador.

En síntesis, de 1980 en adelante, algunos de los cambios que se originan son:

- Se desregula la forma de ingreso al Estado pues ahora este último puede contratar por plazos, y definir unilateralmente las formas de contratar y los períodos o plazos.
- Se desregulan las condiciones de trabajo en el Estado pues este cambia unilateralmente las reglas durante la contratación, si es necesario.
- Se desregula el régimen de pensiones al trasladarlo parcialmente a empresas operadoras privadas.
- Se regula el crecimiento del Estado vía control del gasto y del crecimiento institucional.
- Se desregula la prestación de ciertos servicios dentro de las instituciones que pasan a ser realizados por la empresa privada.
- Se privatizan empresas, por tanto, existen actividades que salen de la regulación de Estado.
- Se regula los porcentajes del aumento salarial.

De esta manera, se parte del planteamiento de que los cambios se inician en la década de 1980 con la tendencia en términos de políticas laborales dirigida hacia la desregulación.

Por lo indicado, si bien no ha existido en el país una política escrita y clara en relación con el establecimiento del mercado de

trabajo, a partir del análisis de acciones de las instituciones y actores vinculados al establecimiento de reglas, se viene de un proceso de regulación amparado en la fuerte presencia del Estado como empleador y garante de derechos, hacia un proceso de desregulación de reglas, para dejarlo a la dinámica del mercado liberalizado.

Tipos de contratación por tiempo definido para profesionales de ciencias sociales en el Estado costarricense

A partir de 1980 se cuestiona y se cambian las reglas del Estado en su papel de empleador. Las nuevas formas de contratación que se vienen implementando dentro del Estado se rigen según lo establecido por la Ley de Contratación Administrativa de 1995.

Como se mencionó anteriormente, en la investigación base de este trabajo se seleccionaron tres instituciones públicas costarricenses: ICE, INAMU, IMAS, para conocer las nuevas formas de contratación por tiempo definido que se concretan en ellas.

De esta manera, por la complejidad del escenario encontrado, se desarrolla una tipología de las formas de contratación por medio de las cuales las y los profesionales del área de las ciencias sociales en estudio acceden a trabajos por período definido. A continuación, se ofrece un cuadro síntesis que se desagrega en el presente apartado:

Cuadro N.º 1
Tipos de contratación encontrados en las
instituciones en estudio

	Licitación	Cadenas de subcontratación	Contratación por proyectos
Tipos	<p>La licitación puede ser de tres tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contratación directa. - Licitación pública. - Licitación abreviada. <p>Pueden concursar tanto empresas como personas.</p>	<p>Se dan de dos tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresas que ganan concursos y subcontratan personal. - Personas que ganan concursos y subcontratan personal - Instituciones estatales que ganan concursos con otras instituciones y subcontratan, a su vez, personal. - Organismos internacionales que financian proyectos y subcontratan personal que se coloca en las instituciones. 	<p>Contratos que van de un año a cinco años como máximo, no son renovables y se diseñan para generar viabilidad social a los proyectos, generalmente hidroeléctricos.</p>
Institución	<p>IMAS INAMU ICE</p>	<p>IMAS INAMU</p>	<p>ICE</p>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y revisión de expedientes de licitación, 2009-2010.

A continuación, se desagregan los procedimientos estipulados para cada una de ellas.

Contratación por medio de licitaciones

El procedimiento de contratación por licitación está presente en las tres instituciones en estudio, y se basa en las estipulaciones contenidas en la Ley de Contratación Administrativa.

En todos los casos, el proceso de licitación se inicia con una solicitud de pedido que formula alguno de los departamentos existentes dentro de la estructura institucional. Es decir, una de las áreas técnicas plantea la necesidad ante la proveeduría de la institución. En esta solicitud de pedido para iniciar el proceso de contratación, se debe explicar el motivo por el cual los profesionales de planta contratados en la institución no están en capacidad de ejecutar la acción dentro de sus labores de oficio, y los motivos por los cuales se debe contratar a alguien externo a la institución.

Una vez formulado el pedido, se verifica ante el Departamento de Recursos Humanos que la tarea que se quiere contratar no es una labor ordinaria, es decir, no corresponde a un trabajo que normalmente se debe hacer en el departamento, sino que se trata de algo nuevo que no sé está en capacidad de ejecutar. Esa premisa parte de lo que establece el artículo 2 en el inciso a) de la Ley de Contratación Administrativa; en este se plantea que se excluye de los procedimientos de contratación:

“a) La (actividad ordinaria) de la Administración, entendida como el suministro directo al usuario o destinatario final, de los servicios o las prestaciones establecidas, legal o reglamentariamente, dentro de sus fines.”*

Una vez que se corrobora el cumplimiento de este artículo, se revisa la solicitud y se confecciona el cartel.

Existen en la institucionalidad tres formas de concurso que dependen fundamentalmente del monto de la licitación (los montos varían según el presupuesto de cada institución) y estas son: licitación

pública, licitación abreviada, contratación directa. Este proceso de licitación incluye varias fases que se enumeran a continuación:

Cuadro N.º 2
Proceso de licitación, ejemplo del caso del IMAS

Fase	Contenidos
Solicitud de pedido	La instancia técnica que considera la necesidad de contratar personal externo plantea a la proveeduría, por medio de un documento, la justificación y el contenido del servicio.
Apertura del cartel de licitación	Proveduría elabora el cartel a partir de los criterios de la instancia técnica.
Autorización de inicio del procedimiento	Las jefaturas institucionales autorizan el proceso.
Invitación o divulgación	Si es una licitación con invitación, se manda esta a los registros de proveedores; de lo contrario, se publica en <i>La Gaceta</i> o en prensa.
Entrega de carteles	A los oferentes interesados.
Consultas (dudas de las empresas o personas interesadas en concursar)	Se da un periodo para el planteamiento de dudas de los oferentes sobre el contenido del cartel.
Aclaraciones	Proveduría aclara dudas
Pagos de garantías de participación por parte de los oferentes	Según la Ley de Contratación Administrativa, deben pagar garantías de que mantienen la propuesta durante todo el concurso. El monto de la garantía varía de acuerdo con el monto total del cartel.
Recepción de ofertas	En la fecha y hora límite fijada se reciben varias ofertas.
Estudio técnico de las ofertas	Del Departamento de Proveduría, y, si es necesario, del área técnica que requiere contratar el servicio.
Subsanación de requisitos	Si no se cumplen los requisitos, sigue un periodo de subsanación de requisitos en el que se solicita a los oferentes que adjunten los requisitos que faltan.

Estudio legal de cumplimiento de requisitos	Del Departamento Legal.
Recomendación de adjudicación	Se elabora un acta de la comisión institucional que recomienda adjudicar a un oferente.
Comunicado de adjudicación	Al oferente seleccionado y al resto de participantes.
Apelaciones	En algunas licitaciones, otros oferentes plantean cuestionamientos frente a la asignación que se deben analizar.
Firma de contrato	

Elaborado a partir de revisión de expedientes y entrevista a un funcionario de Proveeduría del IMAS, 2009.

En el proceso de revisión de expedientes de las licitaciones institucionales, a las cuales se tuvo acceso para el trabajo de campo, se constató el tipo de trabajos para los cuales se contrata a profesionales del área de ciencias sociales. En este sentido, en todos los carteles de licitación revisados se plantea, de manera general, personas del área de ciencias sociales y no se distingue en las especificidades de la formación profesional para ciertas funciones; más bien se homologan las capacidades profesionales.

En cuanto al tipo de funciones para las cuales se contrata a las personas del área de ciencias sociales, se distinguen cuatro grandes funciones:

- Facilitación de procesos: ya sea talleres con funcionarios o sesiones de grupo focal.
- Trabajo de campo fuera del espacio institucional: generalmente entrevistas o encuestas en diversas zonas del país.
- Elaboración de instrumentos de recolección y registro de información.
- Evaluación y seguimiento de proyectos.

El plazo de las contrataciones va de un periodo de 4 meses a 1 año meses como máximo.

A partir de los expedientes que se revisaron y las formas de pago en su totalidad, se establecen por tratos variados en cada una de las licitaciones según la duración, y para cada pago se establecen productos que se evalúan a nivel técnico. Los montos de las licitaciones se consideran, como mínimo, en el período estudiado de un monto de 2 millones, a un máximo de 25 millones.

Las garantías de participación son generalmente del 5%, y las de cumplimiento llegan, según el monto total del trabajo contratado, al 10%; en muchos casos se establecen los porcentajes máximos para estas según lo establecido en la citada ley. Sin embargo, en el caso particular del INAMU, los porcentajes de pago de garantías son menores, por lo general del 1% las de participación y de 5% las de cumplimiento.

En todas las licitaciones revisadas se constató que quienes concursan son personas (más en el caso del INAMU) y empresas consultoras que, por el tamaño de las licitaciones, deben subcontratar personal, o personas. Vale señalar que este personal subcontratado y las características de esas contrataciones no aparecen en ningún documento institucional, por lo cual, en las licitaciones se evidencia la subcontratación sin la regulación que generan estas formas de establecimiento de relaciones laborales.

La forma de evaluar la idoneidad de cada una de las empresas consultoras o personas para las respectivas licitaciones es muy variada; se establece una calificación de 100 puntos a partir de diferentes criterios, y se debe cumplir con un mínimo de 80 puntos para ser aceptado.

Estos criterios varían pues en la Ley de Contratación Administrativa se establece que el criterio de selección para los oferentes debe ser el precio, más los requerimientos que se consideren convenientes, pero no se unifican los criterios, por lo que cada unidad técnica lo establece.

En relación con las formas de pago, en el cartel no se plantea en forma clara el proceso de revisión a que deben someterse los informes para ser aprobado el pago respectivo, ni el plazo que determina la autoridad institucional para dar el visto bueno a la calidad del documento.

En estos contratos no se establece cláusula alguna de confidencialidad en el uso de material y documentos institucionales (lo cual sí ocurre en el caso del IMAS). Tampoco se especifica criterio en relación con el papel del personal que se subcontrata, el oferente seleccionado, ni la supervisión, ni la presencia de estos en la institución.

Ahora bien, una vez planteado el proceso general de contratación por medio de licitaciones, en ambas instituciones existen varios elementos que parecen de interés en estas formas de contratación que se deben retomar.

En lo referido a las garantías de participación, corresponde a un porcentaje que el oferente debe depositar; este garantiza que mantiene la propuesta por todo el proceso de licitación. Si la persona o empresa es seleccionada y no firma contrato, se incauta este monto, el cual oscila entre el 1% al 5% del monto total de contrato, según la Ley de Contratación Administrativa.

Interesa evidenciar acá la lógica institucional que impera, pues limita el derecho de concursar a oferentes que carecen de dinero para dicha garantía, y también limita el acceso a un puesto de trabajo. Evidentemente este requisito afecta a personas o empresas sin dinero para pagar esta garantía, las que, por tanto, quedan fuera de la posibilidad del concurso, por lo que se impone un cambio profundo en este elemento en la forma de establecimiento de relaciones laborales con el Estado.

Otro elemento en esta línea es la existencia de la garantía de cumplimiento; esta se establece para que la institución tenga un fondo base que indemnice, en caso de que no se cumpla el contrato. Se trata de un elemento que, en las formas de contratación con el Estado, no existía. Esta medida refleja la regulación favorable que se establece para el contratante en la Ley de Contratación Administrativa, mientras que el contrato carece de garantía para la persona contratada. Para este evento se propone que la institución pueda cambiar unilateralmente, por interés público, las condiciones del contrato, con amparo en el artículo 11 de esta ley, como se señala en el capítulo anterior.

Con respecto al proceso de contratación por medio de licitación, otro elemento de interés consiste en las formas de pago variadas, pues en cada una de las licitaciones revisadas, que suman 29 entre las instituciones, en general estas planteaban la forma de pago por tractos contra productos previamente revisados. Ese detalle implicó retrasos en los pagos de los tractos, en algunos casos, como lo plantean varias de las personas entrevistadas, pues la persona encargada de la revisión tardaba mucho tiempo en dar el aval. En este sentido, no se establece plazo alguno para la institución en el proceso de revisión, ni en el proceso de entrega del dinero.

Conviene señalar que los contratos en estas licitaciones se ejecutan, por lo general, por períodos muy cortos, lo cual refleja inestabilidad en las formas de contratación en el Estado. Por esa causa las personas no resuelven su situación de desempleo, sino que se prolonga la inestabilidad.

Interesa, en esta misma línea, que las actividades para las que se contrata a personas de las profesiones en estudio, se refieran a aspectos técnicos tales como realización de talleres y facilitación, lo cual facilitaría el perfil técnico de las profesiones.

Además, se homogeneiza la formación profesional de la diversidad de carreras del área en estudio, pues se parte de la premisa de que en todas las profesiones de las ciencias sociales se sabe hacer el mismo tipo de actividades, lo cual, si se revisan los perfiles profesionales de estas carreras, no es correcto.

Sin embargo, en todas las licitaciones revisadas en estas instituciones ni la experiencia ni la profesión, ni el grado académico, son los elementos más valorados, pues el precio en todas las licitaciones en estudio tiene un peso cercano al 50 por ciento en la evaluación de las ofertas. Por tal motivo, es evidente que el hecho de abaratar los costos constituye un elemento central, pues el precio menor gana más puntaje.

Se interpreta como un puesto de trabajo precarizado el hecho de pagar dinero para concursar por un puesto de trabajo, o pagar un fondo a la institución, si la persona que trabaja no cumple, o paga contra producto evaluado, sin que exista claridad de los procedimientos. Asimismo, cuando no se aclaran los plazos de

evaluación, ni se establece claridad en la homogeneización de las habilidades en las carreras del área. Todos estos “requerimientos” prevalecen en algunos casos de las licitaciones como condiciones para acceder a un puesto de trabajo. Peor aún, cuando se contrata apenas por un período corto de tiempo y no se reconocen ni se aplican derechos y garantías sociales. Naturalmente, se está frente a lo que se denomina “trabajo precarizado”.

Contrataciones por medio de cadenas de subcontratación

Otra manera de acceso al trabajo temporal en el Estado surge por medio de las cadenas de subcontratación, uno de los elementos que más costó visibilizar en este estudio. Dicha situación se debe a que es una forma de trabajo totalmente invisibilizada en la formalidad de las contrataciones, pues ni el aporte, ni los nombres de estas personas subcontratadas aparecen en las licitaciones.

Las cadenas de subcontratación son procesos de establecimiento de relaciones salariales por los cuales una persona, empresa o institución gana un concurso, a partir del cual, para ejecutar acciones, debe contratar a otras personas que cumplan tareas parciales. Para este menester, se analizan las formas en que ocurre este proceso.

Aunque en las licitaciones por formalidad no se debe subcontratar sin autorización, en el campo se verificó cuán frecuente es que se contrate personal en el desarrollo del proceso sin autorización. Además, en el caso en que se autoriza la subcontratación, porque el trabajo implica la contratación de un equipo de profesionales, no existen controles acerca de las condiciones de estas personas contratadas.

Separamos estas cadenas de subcontratación (CDS) de las licitaciones, pues, aunque se genera en algunos casos como parte del proceso de licitación, tienen otras lógicas propias que representan, como veremos posteriormente, una de las formas más precarizadas de establecimiento de relación laboral.

Las CDS se establecen de cuatro formas, de acuerdo con lo que se pudo reconstruir en el trabajo de campo: una persona que gana una licitación subcontrata a otras personas; una empresa que gana

una licitación subcontrata a otras personas; una institución estatal que gana una licitación contrata a otras personas; un organismo internacional contrata personas para que trabajen en un proyecto específico dentro de una institución del Estado.

En relación con las cadenas de subcontratación entre personas, en varias de las entrevistas para este estudio, las personas que ganan licitaciones con el Estado, tanto en el IMAS como en el INAMU, plantean que tuvieron que contratar personas cuando, por diferentes aspectos, la cantidad de trabajo requerido era excesivo. Esto se estipula en varios de los contratos cuando el tipo de trabajo requiere de un equipo de profesionales.

Diagrama N.º 1
Primera cadena de subcontratación



Fuente: Elaboración propia a partir del referente empírico de la investigación.

Por ejemplo, en varios de los contratos del IMAS, se plantean aspectos relacionados con la presencia de personas subcontratadas en la institución. De esta manera se prevé, en ciertas licitaciones, la existencia de subcontratación en algunos de ellos. Lo que no está regulado es que la institución, aunque sabe que se subcontrata a otras personas, no establece algún tipo de revisión de las condiciones en que esa situación se da. Por ejemplo, en varias de las entrevistas a personas que subcontratan, estas plantean que no se firmaba contrato, y se negociaba solo verbalmente las condiciones de la relación laboral.

En el trabajo de campo se pudo constatar también que, en algunos casos, aunque en el cartel no se especifica la posibilidad de subcontratar, por la cantidad de trabajo requerida y el tiempo de cumplimiento de contrato, en varias licitaciones se subcontratan

personas en algunos momentos del proceso. De esta manera, las CDS son totalmente “subterráneas” (anómalas), pues no se estipulan en lugar alguno, y están mucho más presentes que lo que reflejan los registros existentes.

Una segunda situación en la que se manifiesta la subcontratación de personal ocurre cuando una empresa consultora gana una licitación y debe subcontratar personal. Este caso fue uno de los más difíciles de registrar en la investigación, pues, al contactar con varias empresas, se sentían amenazadas o presionadas por el tema del estudio y, por ello, se negaban a dar información. De esta manera, solo pudimos entrevistar a una de las tres empresas localizadas.

Diagrama N.º 2
Segunda cadena de subcontratación



Fuente: Elaboración propia a partir del referente empírico de la investigación.

En la entrevista se plantea que la empresa tiene una lista de personas a las que localiza para hacer trabajos específicos y, si bien, en la entrevista el representante de la empresa determina que para estas subcontrataciones existe un contrato firmado con cada una de las personas, este no se nos facilita, por lo cual no sabemos si efectivamente se firma o no.

En estas formas de contratación, la empresa subcontratante plantea las condiciones, tanto del precio como de las fechas de entrega de productos. Las negociaciones, si se tienen que dar, proceden mediante acuerdo verbal, y no por modificación de las condiciones del contrato que, supuestamente, existe, según planteó el mismo entrevistado.

Sin embargo, se pudo constatar que esta CDS es bastante inestable, pues cuando se le pregunta al representante qué sucede

cuando una persona subcontratada no presenta un trabajo o presenta un trabajo de dudosa calidad, este responde:

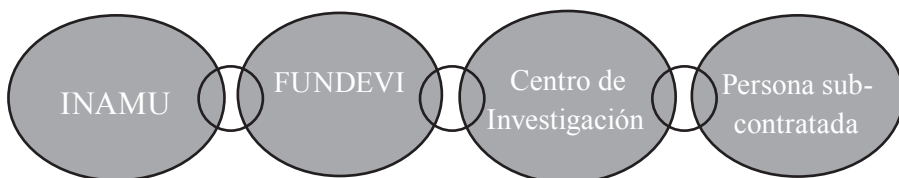
—“Si la persona juega a que trabaja, yo juego a que le pago..., si no hace bien el trabajo, no le pago” (Entrevista a informante 5, director de empresa consultora).

A partir de afirmaciones como estas, dudamos de que exista contrato en este caso, pues, según lo planteado en la entrevista, queda a criterio del dueño de la empresa la sanción respectiva.

El tercer caso en el que se advierte la subcontratación se evidencia cuando una institución del Estado concursa para ganar una licitación de otra institución. Por ejemplo, en el caso del INAMU, encontramos licitaciones entre esta institución e instituciones académicas de la UNA y de la UCR.

En estos casos, las CDS son más complejas puesto que, en el caso de las contrataciones con estos centros especializados, el proceso administrativo se dificulta considerablemente. Con el afán de reconstruir la cadena de subcontratación en uno de los casos detectados, según se muestra a continuación, la cadena es una de las más largas:

Diagrama N.º 3
Tercera cadena de subcontratación



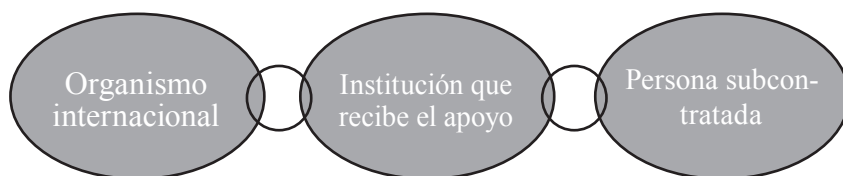
Fuente: Elaboración propia a partir del referente empírico de la investigación.

De esta forma, la cadena de subcontratación se complejiza y, en caso de problemas con las condiciones de contratación de alguna de estas personas, los trámites y revisiones pasan por gran cantidad de instancias. Surge, entonces, la pregunta: En estas relaciones

contractuales, ¿quién es el patrono al que se le reclama, en caso de problemas laborales?

Finalmente, la última cadena de subcontratación la integran los organismos internacionales que financian proyectos dentro de las instituciones, caso en el cual se pudo entrevistar a una persona. En estos casos, el contrato se firma con el organismo internacional; este paga el salario de la persona, pero es la institución estatal el centro de trabajo al cual se presenta la persona subcontratada, y esta institución asume el papel de jefatura y revisa el trabajo de esa persona.

Diagrama N.º 4
Cuarta cadena de subcontratación



Fuente: Elaboración propia a partir del referente empírico de la investigación.

Estas contrataciones se cumplen generalmente para proyectos sobre temas específicos y, según lo plantean personas entrevistadas que estaban bajo esta cadena de subcontratación, este doble vínculo generaba confusión en las personas contratadas al no tener claridad en lo que concierne a cuál de las dos partes se reclama, en situaciones como caso de incumplimiento, recargo de funciones etc.

A partir de lo señalado, en relación con las cadenas de subcontratación, interesa plantearse varias reflexiones:

En todos los casos en los que se prevé la contratación de personal desde el contrato de licitación, se determina que la empresa o la persona debe pagar seguro y pólizas a las personas subcontratadas. Pero, a partir de la entrevistas a las áreas de proveeduría y en la revisión de procedimientos y contratos, no se prevé mecanismo institucional alguno para corroborar las condiciones en que se han de desenvolver.

Por ejemplo, al preguntarle a un funcionario del área de contrataciones del IMAS, referido a si verifican el pago de seguro para el total de planilla subcontratada en las licitaciones, reconocen que nunca, en el caso de las licitaciones en estudio, ni en el procedimiento regular, se revisa este elemento básico, ni algún otro relacionado con las subcontrataciones.

Si no se verifica un elemento tan básico como el seguro, nos preguntamos ¿qué instancia se encarga de verificar el cumplimiento de derechos en estas cadenas de subcontratación? Las personas subcontratadas son trabajadores y trabajadoras contratados a destajo que no aparecen en los registros. Además, no sindicalizados, puesto que carecen de un patrono permanente, con colegios profesionales (en el caso de psicología y trabajo social) que no atienden consultas laborales y que, por su naturaleza no tienen potestad para hacerlo. Todo esto en un contexto de una institución que les dice que la responsabilidad de darles los derechos corresponde a la empresa o persona que les contrató, pero que no disponen de mecanismos de sanción, si esta no lo hace.

Es decir, en casos en que las licitaciones implican que las personas y las empresas subcontraten, aunque las personas subcontratadas estén en la institución trabajando en periodos definidos tiempo, nadie se pregunta por sus condiciones laborales, ni se verifica.

De esta manera, los actores vinculados al establecimiento de reglas del mercado de trabajo en el sector público, toman medidas legales y burocráticas para quitarle al Estado la responsabilidad de velar por la existencia de derechos laborales, de personas que indirectamente están trabajando para él.

Existe, además en estas CDS, un segundo elemento de interés: una relación nebulosa entre lo público y lo privado: en virtud de que las personas subcontratadas acceden a material institucional y son supervisadas por funcionarios y funcionarias técnicas del área, a pesar de que su trabajo y su relación laboral no aparecen en expediente institucional alguno; es decir, se trata de una empresa privada o de una persona particular la que está accediendo a documentos institucionales sin regulación.

Es preciso aclarar que, solo en el caso del IMAS, según lo plantea la funcionaria de esa institución entrevistada, no es sino en 2009 cuando se incluye una cláusula de confidencialidad en las licitaciones, con el propósito de garantizarse un buen uso de esta información institucional. Es decir, de las instituciones en las que se pudo ubicar las CDS solo una plantea este pormenor en sus contratos. En esta línea conviene mencionar que las personas subcontratadas, de acuerdo con la naturaleza de las actividades para las cuales se les incorpora al proceso, tienen acceso a listados de beneficiarias, revisan documentos institucionales diversos, realizan sesiones de grupos focales con beneficiarias de las instituciones etc, sin que sus nombres aparezcan en documentos.

Por lo tanto, no queda claro, aún en el caso de la cláusula de confidencialidad, la manera en que las instituciones se garantizan la confidencialidad y el uso ético de la información suministrada en los procesos licitatorios, cuando claramente existe una invisibilización absoluta de estas personas trabajadoras subcontratadas.

Contrataciones por proyectos

En el caso del ICE, única de las instituciones en las cuales se aplica este tipo de contratación, se aclara que la incorporación de profesionales del área social es reciente, y se hace cuando se empiezan a asumir proyectos en comunidades que generan resistencia o pueden causar impacto en zonas.

Este tipo de contratación, como se verá a continuación, ofrece características particulares, pues existe una entidad del ICE denominada Centro de Apoyo a Proyectos (CAP) que forma parte de la Subgerencia de Electricidad de la institución, y es el centro encargado de administrar los proyectos hidroeléctricos y de electrificación en el país.

La particularidad de esta entidad es que todas las personas contratadas, tanto en labores administrativas en la sede de La Garita de Alajuela, como las personas contratadas en los diversos proyectos en el país, se encuentran con contratos por tiempo definido. Dichos

contratos se sujetan a la duración de los proyectos y en una planilla aparte de la planilla permanente de la institución.

En entrevista a una funcionaria de Recursos Humanos, se determinó que estas formas de contratación se basan en la Ley General de Administración Pública (Ley N.º 6227, del 2 de mayo de 1978), específicamente en sus artículos 111 y 112.

De esta manera, amparados en estos artículos, los contratos que se firman son de carácter privado, no público, lo cual genera una extraña figura de contratación, como lo explica una de las personas funcionarias entrevistadas en Recursos Humanos del ICE:

“...la contratación es privada pero todos los fondos que manejamos son del ICE, son públicos, entonces todo lo que vas a ver nuestro tiene el logo del ICE, solamente que la contratación es privada, por qué es privada?, porque trabajar de esta manera nos da más agilidad, somos más efectivos, qué haríamos, son una planilla grandísima en un proyecto que luego va a ir terminando, qué los hacemos si fueran fijos, entonces eso nos permite ser más flexibles en la contratación es más ágil, más rápida”.

Es decir, la razón de ser de esta figura del CAP permite contratos temporales, y establece relaciones laborales fuera de la planilla del ICE permanente, y sin necesidad de incluir algunos derechos, como veremos a continuación. Pero, fundamentalmente, posibilita que se pueda despedir con más facilidad a la persona contratada, como veremos posteriormente.

En relación con la contratación de personas del área social, las actividades a las cuales se dedican en esta forma de contratación, remiten fundamentalmente a las experiencias de proyectos hidroeléctricos. En estos proyectos se contrata personas de las ciencias sociales para labores definidas en algunas de las fases de proyectos.

En relación con las condiciones del contrato por proyectos, rigen por tiempo definido y totalmente dependientes de la dinámica de concreción de los proyectos. Con respecto a las condiciones fijadas

en el contrato, se tuvo acceso a un borrador de contrato y a partir del análisis de este (que es de una página, solamente), en este se establecen cuestiones generales como:

- La localidad del proyecto en el que se laborará, de lo cual llama la atención el hecho que establece que, ocasionalmente, debe prestar servicio a otros proyectos. Es decir, la localidad no es una sola sino que existirá disponibilidad, si así se requiere.
- La jornada que en este caso se plantea, que puede ser diurna, nocturna o mixta; por tanto, no existe una jornada fija.
- Los días de descanso en relación con lo que se plantea que pueden ser acumulados para ser disfrutados de manera bisemanal, o pueden ser pagados; además, que este horario se fija de acuerdo con las disponibilidades del proyecto.
- Se define que es un contrato que se rige por el derecho privado.
- Se estipula la fecha de inicio del contrato.
- Se aclara que el tiempo de traslado al proyecto desde la residencia del trabajador o trabajadora no es tiempo remunerado.

Según lo planteado por una funcionaria de Recursos Humanos del CAP, las condiciones de este contrato no se negocian, los montos de pago tampoco, pues están fijados previo a la firma del contrato y la persona decide si los acepta o no. Así mismo, los motivos de sanción se rigen según lo estipulado por el Código de Trabajo.

La forma de ingreso a la contratación se hace por medio de una lista de oferentes, en la que se da prioridad a personas de la zona, pero se hace la contratación a partir de la lista existente en la entidad por medio de la entrega de un currículum.

Se acuerda, además, que en relación con el proceso de selección se encuentran muchos profesionales de estas áreas disponibles, debido a que parece que la demanda de ese tipo de profesionales no es tan alta. Generalmente, entonces, existe más oferta, como lo reconoce uno de los funcionarios entrevistados.

La salida del profesional del proyecto se define cuando, por el plan de trabajo del proyecto, se concluye la fase. Sin embargo, si

se abre otro proyecto en otra zona, se puede incorporar la persona profesional al otro proyecto. Según lo planteado por un funcionario de la Subgerencia de Electricidad, existen personas trabajadoras bajo esta modalidad que tienen hasta 15 años contratados de esta manera por la institución.

Tal como lo plantea un funcionario de la institución: “un contrato por planilla, pero ocasional”, que resulta ser una modalidad bastante extraña ya que se someten a todas las cargas sociales: seguro, póliza, aguinaldo, tienen 15 días de vacaciones al año... La diferencia fundamental radica en que el contrato es por **tiempo definido**, por el desarrollo del proyecto y no se paga anualidad, no se paga carrera profesional, y que, al trabajar en zonas alejadas, tienen condiciones laborales muy particulares, como veremos a continuación.

Las zonas donde se realizan los proyectos del ICE en los que contratan personal son: Guanacaste, San Carlos, Siquirres, Buenos Aires de Puntarenas, la zona de los Santos, La Garita de Alajuela y la mayoría de las personas del área de ciencias sociales contratadas viven en San José.

La forma de pago es quincenal, y los funcionarios de la institución entrevistados exponen que no se les paga ningún rubro salarial adicional tal como zonaje, por el hecho mencionado anteriormente (son personas de San José). Reciben aumentos semestrales pero no los de ley, sino fijados y basados en un estudio de mercado, como lo plantea una de las funcionarias entrevistadas del CAP:

“...el salario varía por los aumentos de ley, no precisamente son los de ley exactamente, digamos que ahora establecieron un aumento de 2,8 creo, el de nosotros fue un 2,6, porque se hace basado en un estudio de mercado, pero a veces anda muy similar”. (Entrevista a persona de Recursos Humanos del ICE).

Esta relación de fijación de aumentos salariales semestrales no queda claramente establecida, pues, si formalmente son funcionarios privados, se deberían regir por los aumentos del sector privado y no por una relación de cercanía con los aumentos fijados para el sector

público. En este sentido interesa aclarar que no se paga diferencia salarial por grado universitario, ya que no se reconoce carrera profesional; el grado mínimo que se pide es licenciatura, de manera que si llega una persona con maestría, recibe el mismo salario para el mismo puesto.

También se da hospedaje, pues generalmente el ICE dispone de campamentos para los funcionarios de proyecto, donde viven ingenieros, obreros, profesionales de otras áreas... Estos campamentos, como se denominan institucionalmente, generalmente se hallan alejados de la comunidad y cuentan con zonas de comedor en las cuales se les brinda la alimentación a las personas trabajadoras.

En relación con la jornada, se trabaja 48 horas por semana y si laboran un período excesivo, se reconoce un intercambio de jornada, pero no se pagan tiempos extra. Uno de los funcionarios entrevistados admite que el trabajo en fines de semana y por las noches es común, por la dinámica de las mismas comunidades con las que se trabaja. Las personas contratadas son casi, en su totalidad, profesionales jóvenes y solteros, lo cual es fácil de deducir según las dinámicas laborales planteadas anteriormente. Generalmente se desempeñan en la zona más hombres que mujeres, y existe presencia de las cuatro carreras en estudio.

En cuanto a las particularidades de labores de cada profesión, en la contratación de personal se parte de la premisa de que profesionales graduados de psicología, antropología, sociología y trabajo social pueden hacer las mismas tareas en este caso, por lo que no se da preferencia a tareas por profesión. Además, los equipos de trabajo en cada uno de los proyectos son interdisciplinarios, y la supervisión de estos equipos corre a cargo de diversos profesionales tanto del área de las ciencias sociales como ingenieros.

De esta manera, al igual que en los tipos de contratación expuestos anteriormente, se observa una tendencia del mercado de trabajo por homologar las funciones de profesionales del área en estudio.

Una vez ingresados a la contratación por proyectos, a estas personas profesionales se les hace una evaluación a los tres meses de contratación, para definir si continua o no en el puesto de trabajo,

y después se evalúa el desempeño anual enfocado en el respectivo plan de trabajo. En relación con esto, llama la atención que en las entrevistas a funcionarios se plantea que no existe un instrumento, ni criterios de evaluación claramente definidos, sino que cada proyecto los define.

Un elemento de interés en el caso de estas contrataciones en el ICE es el tema del cuestionamiento de parte de estos profesionales del área social, en relación con los procedimientos de la institución en comunidades. En lo referido a los proyectos hidroeléctricos, se reconoce que, en algunos casos, las y los profesionales de ciencias sociales cuestionan el proceder de la institución, y frente a esa situación han surgido fuertes conflictos con los equipos de ciencias sociales.

Un ejemplo concreto devino en relación con la concreción de proyectos hidroeléctricos en las zonas indígenas del sur del país, en donde ha prevalecido cierta resistencia de las comunidades pues el embalse hidroeléctrico implica desplazamiento de las comunidades. Parece que, frente a esta situación, varios profesionales han facilitado procesos de organización comunal, lo cual ha generado molestia en la institución.

Un funcionario sintetiza la posición institucional frente a esta problemática de la siguiente manera:

“el problema se da cuando definen que no están de acuerdo con las políticas del empleador, entonces se te cambian de acera, entonces lo que hacen es que están trabajando convirtiendo a la comunidad en una revoltosa cuando esa no era la idea, más bien nos interesaba que la comunidad la pase bien, se le pueda emplear, cuando esto pasa en ese caso se despide a las personas... si hemos hecho varios despidos, y qué es lo que pasa con esta situación? que esto no dignifica a la profesión. Uno dice entonces cuál es el objetivo de estos profesionales, entonces le cierra el espacio a otros, porque lo hacen porque ellos tenían ideas muy personales que estuvieron por encima del credo de la empresa, puede que esa persona tenía razón, pero entonces no debió haber trabajado en una empresa si no

comulga con el credo de la empresa.” (Entrevista a persona de la Subgerencia de Electricidad del ICE).

Además de llamar la atención en el sentido de considerar claramente al ICE como una empresa y no una institución estatal, esta es la única forma de contratación en la que el tema de la visión ética y política de las personas trabajadoras del área de ciencias sociales se vuelve un elemento de conflicto en la contratación. Al parecer, con el ingreso de profesionales del área a la institución, se han dado, de manera recurrente, conflictos serios, pues las personas de ciencias sociales toman posición a favor de las comunidades. Esto fundamentalmente en el caso de la afectación de comunidades indígenas o campesinas por los desplazamientos para la concreción de los proyectos hidroeléctricos.

El costo de esta posición cuestionadora es clara, desemboca en el despido y, además, el consecuente cuestionamiento de la función de estos profesionales dentro de la institución.

Llama la atención en este sentido, como se advirtió anteriormente, que si las sanciones se rigen por lo establecido en la legislación laboral, en caso de conflictos como estos en los cuales entre en juego la visión ética y política de algunas personas del área social, se impone la pregunta obligatoria ¿Cómo fue el procedimiento para llegar al despido? Sin embargo, los funcionarios no se refieren a este tema, y como en la institución no se dan nombres, no se pudo localizar a ninguna de estas personas despedidas.

El procedimiento, en caso de conflictos en esta forma de contratación, es que, en primer lugar, si el proyecto tiene su propia oficina de recursos humanos, se acude a ella; si no la tienen o si no se resuelve por esa vía, se remite al CAP y este resuelve, en vista de que no le transfiere conflictos al ICE, ya que son una entidad independiente.

Este tipo de contratación particular en la institución y que posiblemente es menos conocida que las licitaciones, es particular, pues se trata de una manera de contratación más permanente en el tiempo y con mejores derechos laborales, sin duda, que las anteriormente descritas. Sin embargo, existen reglas no tan claras

en relación con el procedimiento de salida de la contratación, así como en el tema del horario y los días libres que, tal como está planteado, queda totalmente sujeto a la dinámica de proyecto.

Interesa plantear que, dentro del Estado, además de las figuras de la licitación, se están creando instancias paralelas que posibiliten contrataciones sin las regulaciones que rigen el empleo público.

A manera de cierre

Como hemos venido señalando a lo largo del trabajo, un elemento de interés es conocer la vía por la cual estas modificaciones en la forma de contratar a profesionales dentro del Estado se viene concretando.

Existe, a partir de una normativa, como la Ley de Contratación Administrativa, modificaciones de fondo en la forma de contratar; a partir de esta legislación todo el engranaje burocrático en las instituciones se empieza a modificar, y es por la vía administrativa que se empiezan a dar modificaciones.

En este recorrido procedimental observamos cómo las instancias de la institución avalan las formas de contratación por licitación, pues, por ejemplo, en la mayoría de las instituciones los departamentos de proveeduría, las áreas técnicas, y las áreas legales avalan el procedimiento. Existe todo un proceso burocrático de ritualización que implica este proceso de legitimación, el cual se basa en el poder de los funcionarios de avalar y se manifiesta en concreción de sellos en el expediente respectivo.

Además de los procedimientos particulares, se crean instancias o una institucionalidad paralela; es el caso del CAP en el ICE, donde se establece unilateralmente que todas las personas contratadas en estas instancias se rigen por otras reglas. Este hecho se genera también por la vía administrativa de creación de otra entidad institucional, donde se suspenden los derechos laborales públicos.

Entidades estatales generan, por tanto, otras vías alternas para modificar o “flexibilizar” lo que varios de los funcionarios entrevistados llaman las formas de contratación, que no implican otra

cosa que eliminar del escenario algunos derechos laborales para un grupo creciente de trabajadores y trabajadoras en las instituciones.

De esta forma, ante la pregunta de la vía por la cual se concreta el empleo con el Estado, se afirma, a partir de la revisión de documentos y entrevistas a funcionarios y personas trabajadoras, que se sintetizó en los apartados anteriores, que el cambio se da por la vía administrativo burocrática. Ello por medio de una legislación presuntamente administrativa en el caso de las licitaciones, pero que, en el campo, implica modificaciones profundas del acceso a derechos laborales.

Y en el caso de las contrataciones por proyectos, se concreta por medio de la creación de una instancia poco clara, que maneja fondos públicos institucionales pero que contrata con las reglas de contratos privados, sin consulta a sectores.

Podemos evidenciar, a partir del trabajo de campo, que en el nuevo escenario laboral no es modificando la legislación laboral y cambiando las regulaciones existentes que se logra la única manera de modificar las reglas del mercado de trabajo. Por el contrario, se establece por un lado una legislación que no resuena tanto en el imaginario social pues es administrativa, en la que se generan reglas específicas para un sector de trabajadores, o bien una instancia por medio de la cual se retoman, en los contratos, solo ciertos derechos.

Lo fundamental de esta vía por la que se da la modificación de los derechos laborales para un grupo de profesionales es que, al ser por medio de procesos administrativos que se dan las modificaciones, se posibilita que la discusión pase por la cuestión procedimental con lo que se burocratiza. Con lo anterior se genera que, desde la lógica de los mismos funcionarios y también de las personas trabajadoras, se ritualice el proceso de transformación de este mercado de trabajo y se dé un vaciamiento del contenido político del espacio laboral, que es la pérdida política mayor del proceso.

Bibliografía

- Carranza, Iveth (1996): *La licitación con financiamiento en la nueva Ley de Contratación administrativa*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Castro, Carlos (1995): “Sector público y ajuste estructural en Costa Rica (1983-1992)”. En Trevor, Evans (1995): *La transformación neoliberal del sector público*. Latino Editores, Managua, Nicaragua.
- Expediente Legislativo número 11840. “Ley de Contratación Administrativa”.
- Expediente Legislativo número 9853. “Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público”.
- Martínez, Daniel y Víctor E. Tokman (1999): “Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección”. En Martínez, Daniel y Víctor E. Tokman (1999). *Flexibilidad al margen: la reforma del contrato de trabajo*. Organización Internacional del Trabajo.
- Mena, Carlos y otros (1991): *El efecto de la Ley de equilibrio financiero del sector público en la regulación del nivel de empleo*. Seminario de Graduación para optar por la licenciatura en administración pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica.
- Regidor, Juan Emilio (2003): “El caso de Costa Rica”. En: Sepúlveda, Juan (2003). *Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales*. Organización Internacional del Trabajo. San José, Costa Rica.

Trejos, María Eugenia (1997): *Relaciones laborales y reestructuración del Estado en Costa Rica*. Editorial Fundación UNA. San José, Costa Rica.

VOCES NUEVAS

De la denuncia de la dominación al análisis de la producción: “colonialidad del poder”

Juan Pablo Gómez Lacayo¹

Introducción

Uno de los debates que desde hace varios años forma parte del campo de discusión de las ciencias sociales gira en torno a la relación entre modernidad y colonialidad². Las

- 1 Magíster en Ciencias Sociales por el Postgrado Centroamericano de Ciencias Sociales de FLACSO (Guatemala-El Salvador-Costa Rica). Investigador del Área de Estudios de Historia Local de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO). Correo electrónico: jpgomez83@gmail.com
- 2 Conviene distinguir analíticamente colonialidad y colonialismo, o colonialismo interno, que fue un enfoque crítico propuesto por varios autores en la segunda mitad del siglo XX. El colonialismo se refiere a una forma específica de dominación político-administrativa a la que corresponde una institucionalidad también específica (metrópolis-colonias). Sin duda, el colonialismo ha sido una de las experiencias constitutivas de la colonialidad; pero la colonialidad no se agota al término del colonialismo, sino que abarca otras múltiples experiencias, articulaciones y cadenas de poder que continúan operando en el presente. Una vez que el colonialismo concluye como experiencia de colonización, la colonialidad continúa vigente como esquema de pensamiento reproductor y legitimador de diferencia y experiencia de vida. Al respecto, Quijano afirma que, “el colonialismo es obviamente más antiguo, en tanto que la colonialidad ha probado ser, en los últimos 500 años, más profunda y duradera que el colonialismo. Pero, sin duda, fue engendrada de éste y, más aún, sin él no habría podido ser impuesta en la intersubjetividad del mundo de modo tan enraizado y prolongado.”(2000, Pp. 381) Para Santiago Castro Gómez y Ramón Grosfoguel, “Quijano usa la noción de colonialidad y no la de colonialismo por

reflexiones surgidas a partir del giro decolonial³ permiten pensar en la articulación de teoría crítica o de un corpus analítico que responda a las especificidades históricas de la región, así como una historización del presente que se resista y niegue su “naturalidad”.

Siguiendo este sentido, el presente ensayo tiene dos propósitos principales: por un lado, reconocer la potencialidad analítica de la *colonialidad del poder* articulada por Aníbal Quijano (2000; 2003), como una noción y temática clave que el programa de investigación de modernidad/colonialidad ha construido en torno a una analítica del poder⁴. Por otro lado, interesa también señalar que este enfoque prioriza analíticamente la dimensión negativa y represiva del ejercicio del poder en el análisis de las maneras en que se han producido relaciones sociales. Este constituye un enfoque necesario, pero insuficiente para entender las formas en que el poder ha instituido sociedad.

La problematización anterior marca el reto de realizar una apertura analítica que incorpore la dimensión productiva en el análisis del poder. Para ello, se realiza un breve ejercicio exploratorio de las formas en que se estaba produciendo razón política a través de dos campos de experiencia a finales del siglo XIX en Centroamérica:

dos razones principales: en primer lugar, para llamar la atención sobre las continuidades históricas entre los tiempos coloniales y los mal llamados poscoloniales; y, en segundo lugar, para señalar que las relaciones coloniales de poder no se limitan solo al dominio económico-político y jurídico-administrativo de los centros sobre las periferias, sino que poseen también una dimensión epistémica, es decir, cultural.” Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón. “Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”. En Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.) *El giro decolonial, Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Ieso-Pensar-Siglo del Hombre Editores, 2007. Pp. 19. Por otro lado, al respecto del colonialismo interno-poder racista/eticista que configura el Estado-Nación-, Quijano, en el mismo trabajo que comenta este ensayo, expone la perspectiva eurocéntrica de su enunciación (2000, Pp.381).

3 Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón. *Op. Cit.* Pp. 9-23.

4 Arturo Escobar identifica cinco nociones y temas claves de este programa de investigación: *sistema mundo moderno colonial*; *Colonialidad del poder* (Quijano), como modelo hegemónico global de poder; *Diferencia colonial* y *colonialidad global* (Mignolo), referida al conocimiento y las dimensiones culturales; *Colonialidad del ser* (Maldonado-Torres), referida a la dimensión ontológica, y *Eurocentrismo* (Dussel, Quijano) como modelo de conocimiento en la experiencia histórica local europea. Arturo Escobar, “Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano”. En: *Tabula Rasa*, N.º 1: 51-86. Bogotá: enero-diciembre de 2003.

el trabajo agrícola y la educación. Se trata de mostrar con ello lo estratégico que resultó la producción de subjetividad basada en el deseo, y la manera en que los estímulos, recompensas y el reconocimiento jugaron un papel primordial en el diseño y ejecución de estrategias que, sustentadas en la racialización de la sociedad, concretaran la producción de sujetos útiles, tanto individual como poblacionalmente, al orden político en construcción.

Por último, se señala que el reto de la apertura analítica en torno al poder pasa necesariamente por un diálogo con enfoques analíticos que han incorporado la dimensión productiva en el ejercicio del poder, que permitan complejizar y enriquecer el análisis de las relaciones de poder como procesos de institución de sociedad. En ese sentido, la analítica foucaultiana del poder constituye una importante herramienta a considerar.

Del poder y su colonialidad

Como ya se mencionaba anteriormente, uno de los propósitos de este texto es reconocer en la *colonialidad del poder* una de las herramientas que el pensamiento decolonial brinda para la comprensión y el abordaje crítico de las relaciones de poder. La primera pregunta que puede plantearse en este sentido es ¿En qué radica la dimensión crítica de la propuesta de Aníbal Quijano con respecto a la conceptualización, abordaje y análisis del poder? ¿En qué se diferencia de otras propuestas analíticas en torno al poder? ¿Cómo y en qué aspectos específicos contribuye al análisis de este?

Quijano, al preocuparse por “la cuestión del poder en el eurocentrismo”, señala que –al menos hasta el surgimiento de la subjetividad y el género en los debates- la “mirada eurocéntrica” en torno al poder había estado dominada por la confrontación entre dos vertientes de ideas: el liberalismo, vertiente que él califica como hegemónica, y el materialismo histórico, vertiente que considera “subalterna” (2000:345). A pesar de sus diferencias, Quijano reconoce un conjunto de supuestos en común desde los cuales identifica la matriz eurocéntrica de ambas vertientes.

Ninguna de estas vertientes toma en cuenta lo que Quijano denomina la *colonialidad*, al no considerar la constitución de América como acontecimiento productor de razón política; tampoco la relación entre razón política y el proceso de racialización de la sociedad mundial, que precisamente acontece con la constitución de América. La consideración de esta especificidad histórica para pensar el poder ya dota a la propuesta de Quijano de una visión crítica que, desde la experiencia concreta de América, interpele la producción de conocimiento y la conceptualización del poder hasta ahora considerada como legítima y/o crítica en el campo de las ciencias sociales.

Frente al eurocentrismo presente y articulador de una analítica hegemónica del poder, Quijano introduce la *colonialidad* como elemento estratégico para la vigencia del capitalismo en su forma actual. Es preciso mostrar a qué se refiere cuando establece esta categoría, para luego comprender cómo en este patrón se produce un ejercicio de poder sobre la vida social que surge de la particularización de la experiencia histórica que constituye lo que conocemos como América. En sus palabras,

“la colonialidad es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación social/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana y a escala societal. Se origina y mundializa a partir de América.” (2000: 342)

Si bien –señala Quijano- esta clasificación social que se fundamenta sobre la idea de *raza*, es articulada en torno a la experiencia colonial y encuentra su origen allí, ha logrado prolongarse más allá del colonialismo al que debe su matriz, y es parte constitutiva de la narrativa emancipadora de la modernidad.

Resulta útil plantear literalmente la noción de poder a partir de la cual Quijano elabora sus argumentos:

“Tal como lo conocemos históricamente, a escala societal el poder es un espacio y una malla de relaciones sociales de explotación-dominación-conflicto articuladas, básicamente, en función y en torno de la disputa por el control de los siguientes ámbitos de la existencia social: (1) el trabajo y sus productos; (2) en dependencia del anterior, la “naturaleza” y sus recursos de producción; (3) el sexo, sus productos y la reproducción de la especie; (4) la subjetividad y sus productos, materiales e intersubjetivos, incluido el conocimiento; (5) la autoridad y sus instrumentos, de coerción en particular, para asegurar la reproducción de ese patrón de relaciones sociales y regular sus cambios.” (2000: 345)

A partir de esta elaboración, Quijano establece una serie de señalamientos críticos en torno a la concepción eurocéntrica del poder en las vertientes de las ciencias sociales antes señaladas. Entre los puntos que más interesa señalar resaltan los siguientes:

1) **El modelo del poder que se posee.** En el liberalismo, la autoridad política poseería el poder y lo ejercería a través de la figura del contrato. Queda fuera de toda posibilidad analítica, entonces, la posibilidad de una analítica del poder extrainstitucional o extralegal.

2) **Espacio localizado desde el cual se ejercería el poder.** Quijano indica cómo en el materialismo histórico las relaciones de poder se articulan en torno al control del trabajo y la posesión de los medios de producción. Otros ámbitos de la vida social constituirían una exterioridad al poder, un afuera de. O, en todo caso, se encontrarían subordinados al espacio local donde el poder es ejercido.

3) **Una concepción ahistórica del poder.** Como considera Quijano, “en todas estas vertientes subyace la idea de que de algún modo las relaciones entre los componentes de una estructura societal son dadas, ahistóricas, eso es, son el producto de la actuación de

algún agente anterior a la historia de las relaciones entre las gentes.”
(2000: 346)

4) Desde su perspectiva, tanto el liberalismo como el materialismo histórico constituyen enfoques eurocéntricos sobre el poder, en las que éste es entendido a partir de un patrón homogéneo en el que las relaciones de poder ya estarían predeterminadas, antes de cualquier agencia social, conflicto, disputa o relación de fuerzas, “como si fueran –menciona Quijano- relaciones definidas previamente en un reino óptico, ahistórico o transhistórico.”
(2000: 346)

La crítica de Quijano evidencia que la concepción eurocéntrica del poder no permite dar cuenta de la articulación de este en experiencias históricas específicas, así como de la heterogeneidad que le es propia. En ese sentido, demuestra la imposibilidad de conformar una mirada crítica a la manera en que se desarrollaron relaciones de poder a partir de la constitución de América y, sobre todo, cómo estas han sido estratégicas para las formas que el capitalismo adquirió en los territorios y poblaciones colonizadas.

Como respuesta a este carácter eurocentrado en torno al poder, Quijano opone cómo la racialización de la realidad social constituye un entramado de poder que produjo nuevas identidades articuladas en la idea de *raza*:

“Las nuevas identidades históricas producidas sobre la idea de raza fueron asociadas a la naturaleza de los roles y lugares en la nueva estructura global de control del trabajo. Así, ambos elementos, raza y división del trabajo, quedaron estructuralmente asociados y reforzándose mutuamente, a pesar de que ninguno de los dos era necesariamente dependiente el uno del otro para existir o cambiar. De ese modo se impuso una sistemática división racial del trabajo.”
(2003: 204)

Con este patrón de poder se lograba, como él mismo explica, una naturalización entre *raza* y trabajo:

“Cada forma de control del trabajo estuvo articulada con una raza particular. Consecuentemente, el control de una forma específica de trabajo podía ser, al mismo tiempo, el control de un grupo específico de gente dominada. Una nueva tecnología de dominación-explotación, en este caso raza-trabajo, se articuló de manera que apareciera naturalmente asociada, lo cual, hasta ahora, ha sido excepcionalmente exitoso.” (205)

El giro que realiza Quijano en la concepción del poder propicia enfocar esta noción a la especificidad histórica de la experiencia de América. En ese sentido, constituye una herramienta para analizar en forma crítica las relaciones de poder que se estaban articulando alrededor de los procesos políticos de las Repúblicas centroamericanas en la segunda mitad del siglo XIX; procesos que definieron el modelo agroexportador como su mecanismo de vinculación al “mercado mundial”, así como su estrategia de inclusión en una comunidad *civilizada* de naciones y en el modelo conceptual de progreso de la época.

Una de las principales necesidades razonadas por el pensamiento político en estos procesos de conexión fue racionalizar a la población como población trabajadora y, consecuentemente, asegurar los *brazos* necesarios para la agricultura. El dispositivo imaginado y diseñado para concretarlo fue el de raza/trabajo agrícola, es decir, un conjunto de visibilidades y enunciaciones destinadas a efectuar la naturalización entre *raza* y trabajo agrícola, lo que produjo una división racial del trabajo por medio de la cual población indígena y trabajador agrícola llegaron a ser nociones idénticas.

La propuesta de Quijano posibilita desnaturalizar una serie de identificaciones como las de mozo-colono-jornalero-indio, y tomarlas como relaciones de poder que se estaban produciendo y legitimando a través de una compleja red de operaciones discursivas que circulaban en distintos ámbitos o niveles; entre estos se pueden

destacar el pensamiento político y económico de la época, el nivel jurídico y el disciplinario. Al mismo tiempo, esta perspectiva conduce a pensar que el control sobre el trabajo agrícola y las formas que éste adquirió en la dinámica centroamericana no se reducen al control del ámbito laboral sino que deviene en el control sobre la población en sí, es decir, sobre otros ámbitos de la vida social. La serie de operaciones políticas que tuvieron como efecto la naturalización entre *raza* indígena y trabajo agrícola, logró como resultado también el ejercicio de un poder que controlaba otros ámbitos de la vida social.

Ahora bien, Quijano logra un nivel crítico en la constatación de este dispositivo de “dominación-explotación” específico que estaría produciendo identidades y relaciones de poder. Sin embargo, deja a un lado el análisis de la producción de este. ¿Cómo se produjo esa naturalización que articuló políticamente *raza* y trabajo?

Lo fundamental de esta pregunta radica en que invita a analizar algunas experiencias locales en las que se produjo la articulación política mencionada entre *raza* y trabajo agrícola. Cuando se aplica un mayor acercamiento a los motores locales de producción de razón política, es posible evidenciar que no se está únicamente ante “tecnologías de explotación-dominación” sino ante una serie de economías de poder local y motores de subjetivación complejos, en los que el grado de la represión y coerción es solamente uno entre varios, combinado, a su vez, con toda una compleja gama de estímulos, recompensas, compensaciones; en suma, formas de conducir posibles ámbitos de acción, tanto en lo individual como en lo poblacional.

Para abordar este punto, es oportuno tomar dos campos de producción de razón política que fueron objeto de discurso en la dinámica política de finales del siglo XIX en Centroamérica: el trabajo agrícola y la educación.

La producción del trabajador agrícola

Como ya se mencionó, la agroexportación y, particularmente, la caficultura fue la actividad económica con la que los países

centroamericanos visualizaron su inmersión al mercado capitalista en la segunda mitad del siglo XIX⁵. Esta actividad económica demandaba –a diferencia de otras actividades como la grana y el añil–, una mayor cantidad de trabajadores agrícolas o de *brazos*, siguiendo la manera en que el discurso político racionalizó a la población trabajadora. Múltiples informes de gobierno evidencian una mirada gubernamental civilizadora que clasificaba a la mayoría de la población como una multitud de indios incivilizados y haraganes que vivían en un estado de incivilización, y no dedicaban sus energías a trabajos que implicaran beneficios para el progreso republicano⁶.

A partir del despliegue de esta mirada política que racializaba, clasificaba y ordenaba la población, se diseñaban una serie de estrategias en torno a la necesidad de civilizar a esa multitud de posibles *brazos* para la industria agrícola, y a producir trabajadores agrícolas que resultaran útiles y eficaces al tiempo productivo y disciplinario de la finca cafetalera. Dichas estrategias surgían como un gobierno que se autocomprendía con la finalidad de regenerar una “raza inferior” y generar la utilidad que había estado contenida, pero posible de revelarse a través de una serie de operaciones políticas.

5 Si bien este proceso fue regional, no se produjo con la misma intensidad y forma en todos los países. Para dar cuenta de ello, Torres-Rivas (1973) agrupó a la región en dos bloques, vinculados entre sí, de la forma siguiente: por un lado, el tipo de integración económica, mediada por el modelo agroexportador y la forma de vinculación al mercado. Por otro lado, el tipo de integración política, mediado por la forma Estado. Cada uno de los bloques también posee variantes particulares. El primer bloque integra las experiencias de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, y representa una integración “profunda en sus resultados” al mercado mundial. El segundo bloque integra las experiencias de Nicaragua y Honduras, y representa una inserción “notoriamente incompleta o frustrada” (Torres-Rivas 1973:63). Las variantes a lo interno de cada bloque provienen sobre todo del sistema político y las formas de ejercicio de éste, así como de las relaciones sociales estructuradas en el proceso productivo agrario. Este modelo para clasificar las distintas experiencias de la región es retomado, entre otros autores, por Brignoli y más recientemente por Mahoney. Pérez Brignoli Héctor, “Crecimiento agroexportador y regímenes políticos en Centroamérica. Un ensayo de historia comparada.”, en Pérez Brignoli, Mario Samper (Comp.), *Tierra, café y sociedad*. San José: FLACSO, 1994. Y Mahoney James, *The Legacies of liberalism, Path Dependence and political regimes in Central America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001.

6 Sobre este enfoque se profundiza, a partir del análisis de informes de Jefes Políticos Departamentales de Guatemala y Nicaragua, así como otras fuentes, en el trabajo de este autor: *Civilizando una multitud de brazos: El Estado civilizador y la idea de progreso en Guatemala y Nicaragua a finales del siglo XIX*. Tesis de maestría presentada al Programa Centroamericano de Posgrado en Ciencias Sociales de FLACSO (Guatemala-Costa Rica-El Salvador) 2007, inédito.

Una serie de razonamientos surgían en el sentido de preguntarse ¿Cómo utilizar a la raza indígena? ¿Cómo despertar y encauzar esas energías dormidas?⁷.

Uno de los medios en que se miró oportuna esta regeneración-utilización fue en la vinculación política entre individuo y trabajo, dentro de la cual surgió el imperativo del *sujeto laborioso*: un sujeto cuya construcción implicó la puesta en práctica de toda una economía de poder local, compleja, positiva y productiva. Una economía que privilegiaba el estímulo y la recompensa, y dejaba como secundario –aunque estratégico– el uso de la violencia en su matriz represiva y coercitiva. Esta última forma de violencia surgía una vez el individuo –objeto y sujeto de cambio civilizatorio–, se resistiese a comprender el imperativo civilizador: ser convertido en un buen trabajador agrícola y un sujeto útil al Estado, es decir, en un mozo, peón u operario⁸. Desplazamiento entonces, de una economía que llamaba a despertar los estímulos y dar recompensas que llegaran al “corazón humano”, hacia la recurrencia necesaria al principio de autoridad y al uso represivo de la violencia, el cual se concretó, por ejemplo, por medio de la caza y persecución de indios que se rehusaban a convertirse en *brazos* para la finca y hacer de ésta su horizonte de supervivencia; o bien, a través de la llamada “pieza de encierro”, una cárcel interna que funcionaba como espacio terapéutico, normalizador y civilizador

7 La posibilidad de que el pensamiento político enunciara estas preguntas encontraba su sustento en una reflexión que afirmaba la existencia de vida útil en la raza indígena, por lo que era necesaria una intervención política que desarrollara dicha utilidad. Esto lo ilustra muy bien una sección de un discurso pronunciado en la instalación de una escuela de indígenas en Guatemala: “(...) en el fondo de esa raza, tan simpática cuanto desgraciada, hay una chispa de vida que duerme como la que yace en el seno del pedernal; pero que al soplo benéfico de una civilización genuina saltará brillando con un fuego purificador y creador”. “Discurso pronunciado por el doctor Francisco E. Galindo, Inspector de Instrucción Pública en el distrito de Sacatepéquez y Chimaltenango, en la misma instalación de la Escuela nocturna de indígenas de San Pedro de las Huertas, el día 3 de octubre de 1878.” En *El Guatemalteco*, Periódico Oficial. Guatemala, 31 de octubre de 1878. Esta reflexión creaba el camino para la problematización siguiente: “El problema consiste en utilizarlos, en cómo utilizarlos, y en ese sentido vamos a apuntar algunas consideraciones”. “La raza indígena”. *Diario de Centroamérica*. Guatemala, martes 11 de septiembre de 1883.

8 “El día que eso suceda es imposible desconocer el cambio radical que se operará en la República, y lo mucho que se adelantará en la senda del progreso (...) cuando esos seres ya civilizados contribuirán al progreso de su patria, haciéndose útiles y comprendiendo que el destino del hombre es el trabajo, y no el marasmo”. “Más sobre los indios”. *Diario de Centroamérica*. Guatemala, 17 de febrero de 1883.

de los indios/trabajadores que, ya estando integrados a la finca, transgredían la disciplina interna de ésta⁹.

La economía de poder que diseñaba medios para concretar la fijación y concentración de la *raza* indígena en las fincas cafetaleras evidencia que parte de la economía de poder fueron formas positivas, entre las cuales se destacaba una serie de operaciones políticas llamadas a despertar una subjetividad laboriosa en la población indígena, no a través de la violencia física, sino a través del nacimiento del deseo del sujeto a ser civilizado por medio del trabajo. Para explorar más de cerca esta dinámica se puede destacar el informe elaborado por un Jefe Político departamental de Guatemala en 1877:

*Es muy desconsoladora la idea de un país, cuyos habitantes en mas de sus dos terceras partes, no solamente son improductivos é ignorantes, sino también refractarios a toda civilización. En tales circunstancias la marcha progresiva del país no puede menos que resentirse, si el gobierno de una administración fuerte, activa é ilustrada, no piensa seriamente en los medios de hacerlos á todos con igualdad, ciudadanos aptos, útiles y productivos.*¹⁰

Uno de los medios que se razonaron como oportunos para hacer de lo que se visualizaba como una multitud de habitantes incivilizados, sujetos útiles y productivos, fue el trabajo agrícola. “*Enseñar el amor al trabajo*”¹¹ y “*hacerles comprender que el trabajo no es una maldición sino un destino*”¹², como enunciaba el mismo informe, fue una de las estrategias que se pensó para la producción de este sujeto laborioso.

9 En el caso de Guatemala, la “pieza de encierro” fue institucionalizada con la promulgación del Reglamento de Jornaleros en 1877. En este Reglamento se disponía que las “autoridades competentes” podían “autorizar a los dueños de fincas que ofrezcan las garantías convenientes para que tengan una pieza de encierro para asegurar á cualquiera que cometa un delito ó falta, mientras se pone a disposición de la autoridad.” (Art. 38, inc. 5) Decreto Número 177. Reglamento de Jornaleros. Ley de Trabajadores. Publicación Oficial. Guatemala: Tipografía “El Progreso”, 1877.

10 “Informe del departamento de Sacatepéquez”. A. Ubico, Antigua Guatemala, mayo de 1877. AGCA B LEG 28 658 EXP 316.

11 Ídem.

12 Ídem.

Lo que se desea enfatizar es cómo, desde el trabajo agrícola como racionalidad civilizadora específica, se diseñaron estrategias de poder para producir un sujeto laborioso, que no estaban referidas únicamente a la forma de un poder que dice NO, de un poder que trabaja a través de la represión y la coerción, sino que también se diseñaron estrategias que se ubican al nivel de la producción de deseo.

En el mismo informe del Jefe Político, cuando éste se preguntaba cómo hacerles comprender el trabajo como un destino y poder concentrar a la población incivilizada y haragana en las fincas cafetaleras, se respondía de la siguiente forma:

*No se necesita para esto mas que un poco de deseo: en las grandes haciendas no cuesta mucho trabajo buscar uno de los indios mas dispuestos que aprenda para enseñar con una ligera remuneración; cerca de los pueblos debía enviarse á la escuela los jóvenes indios y procurar en todos sentidos que se desarrollaran sus facultades intelectuales. En las cargas personales que la administración exige, ya en tiempo de siembra o fuera de ella, sería conveniente eliminar á los que supiesen leer y escribir, este interés les arrastraría mas que todos los consejos morales y todas las consideraciones del porvenir. Sería conveniente luego que se iniciase un sistema de educación, provocar concursos entre los aprendices y obreros indios y distribuirles premios, como también dedicar alguna cantidad para premiar á los cultivadores que hicieran producir mas á la tierra que se les confía ó que ellos posean.*¹³

Si en el siglo XIX se conformó un saber que clasificaba al indio como un ser enfermo¹⁴, aquí se encontraba una de las terapéuticas

13 Ídem

14 “(...) no solo es un deber moral, sino un deber social: la familia india en el estado en que se halla, no produce la tercera parte de lo que debiera producir ni concurre á la civilización en que vivimos; es un miembro enfermo de la sociedad que es indispensable curar por la instrucción progresiva y haciéndole intervenir directamente en el movimiento humano”. “La educación de los indios” (V y último). *El Progreso*, Periódico semanal. Guatemala, 10 de septiembre de 1876. Ver, Juan Carlos Mazariegos. “El liberalismo-racismo y la occidentalización capitalista: los imaginarios sociales y el saber sobre lo

a través de las cuales se estaba pensando su sanación, y a la vez, la higienización de la sociedad de la que éste era miembro. El poder que procuraba esta sanación fijaba las fuerzas humanas, no para reducirlas, sino para multiplicarlas y usarlas. La necesidad política consistía en multiplicar las fuerzas productivas, sumar energía útil, y uno de los medios que se disponía para lograrlo era una disciplina de la educación práctica que encauzara las multitudes comprendidas como aletargadas y embrutecidas.

Esta economía de medios y fines no consistía únicamente en sacar a los individuos de cierto espacio y concentrarlos en un sistema de aprendizaje con un tiempo distinto. Si es evidente que sobre la *raza* indígena se ejercía un proceso permanente de observación y vigilancia, esta forma de educación práctica era una manera de incrementar y afinar dicho control: no solamente implementar un sistema de observación que distinguiera entre los indios más dispuestos al aprendizaje y los menos dispuestos a ello sino, partir de este cálculo diferenciador y generar luego utilidad dedicándolos a educar a los “menos dispuestos”. Además, funcionaba como una economía judicial que implementaba un sistema de beneficio-castigo: premiar a los que supiesen leer y escribir, absolviéndolos de cargas personales, lo que implicaba un castigo, al no ser eximidos de las “cargas” aquellos que no se adaptaran a la norma. Es el mismo sistema que se aplica con los “obreros indios” y con los “cultivadores”: concurso y premio para aquellos que prueben ser más productivos. Dicha economía terminaba con la siguiente sentencia: “*Cuando por su aplicación y conocimiento se les libre de cargas ó se les premie, verán un interés material que es el incentivo mas poderoso del corazón humano.*”¹⁵

Este informe político evidencia que si bien en torno al imperativo de la civilización del indio y la producción del sujeto laborioso se diseñaron estrategias de poder de raigambre represiva, como fueron las leyes de vagancia y modelos de obtención de trabajadores agrícolas como el sistema de mandamientos¹⁶, también se razonaron

indígena-campesino en la Guatemala liberal (1893-1959)”. Pp. 47-71. En: *Aproximación a los imaginarios sobre organización campesina en Guatemala. Ensayos sobre su construcción histórica*. Texto para debate N.º 19. Guatemala: AVANCSO, 2007.

15 “Informe del departamento de Sacatepéquez”, Óp. Cit.

16 El sistema de mandamientos, de matriz colonial, fue refuncionalizado en Guatemala

estrategias que trabajaban de forma mucho más compleja, y que iban dirigidas a la producción del deseo, para lo que implementaban una serie de sistemas de beneficio-castigo, estímulo y recompensa.

Biopoder y biopolítica en la reflexión pedagógica

Otro campo de producción de razón política en que se diseñaron estrategias de poder positivas fue la educación. El *Congreso Pedagógico Centroamericano* que se realizó en 1893 y que constituyó la reflexión pedagógica con la que Centroamérica entraba al siglo veinte puede funcionar como acontecimiento discursivo y espacio analítico para mostrarlo.

La principal pregunta a la que debían estar dirigidas las reflexiones y los diseños de estrategias de gobierno de este Congreso era la siguiente: “¿Cuál será el medio más eficaz de civilizar a la raza indígena, en el sentido de inculcarles ideas de progreso y hábitos de pueblos cultos?” (Echeverría 1988: 75)

Hacer de la civilización de la *raza* indígena el primer y gran tema de este Congreso, direccionaba la discusión hacia la confrontación de dos conjuntos de argumentos que coexistieron en torno al indio en tanto sujeto de enunciado en el discurso político. El primero, aquel que prescribía de inútil a la *raza* indígena y, segundo, aquel que si bien le enunciaba en un estado de servidumbre y desgracia, es decir, en una condición naturalizada de inutilidad, señalaba la utilidad que en el interior de su ser habitaba, y llamaba a una acción política: el saneamiento de la enfermedad que aquejaba a esa *raza*, y la conquista del “alma indígena”.

De estos dos conjuntos de argumentos, el que prevaleció con más fuerza en este *Congreso Pedagógico* fue el segundo. El delegado por Costa Rica lo enunciaba de la siguiente manera:

con la promulgación del Reglamento de Jornaleros de 1877, ya citado. Este modo de apropiarse de población trabajadora fue la respuesta que el pensamiento político encontró tras, al menos, siete años de discusión política en torno a la pregunta ¿Cuál es la manera más oportuna de asegurar brazos para los trabajos agrícolas? Para ampliar esto se puede ver: *El dispositivo raza/trabajo agrícola: un campo de exploración de la razón política a finales del siglo XIX en Guatemala*. Texto para ponencia presentado en el X Congreso Centroamericano de Historia. Managua, Nicaragua, julio de 2010. Se puede consultar electrónicamente en la siguiente dirección: <http://www.avanso.org.gt/archivo/1280443401.pdf>

(...) Pero los civilizadores de la raza indígena americana pensaron más en la salvación de las almas, que en su educación y prosperidad: salvemos nosotros al indio para la vida presente, para la sociedad, en medio de la cual vive como paria, ignorante y ajeno a la civilización. (Echeverría 1988: 30-31)

Desde esa misma perspectiva se expresaba el delegado de Honduras:

Nótese que la comisión organizadora del Congreso no ha puesto en duda la aptitud de la raza indígena para ser civilizada: discutiremos nada más el medio más eficaz para alcanzar este alto fin. (Echeverría 1988: 38)

Es evidente que no se está únicamente frente a un pensamiento que está reflexionando y diseñando estrategias educativas. Hay una relación saber-poder que se evidencia. Lo que surge a través del campo pedagógico es un poder neo civilizador cuyo centro lo constituye lo que de positivo y útil puede tener la vida de la *raza* indígena. La educación es un campo en que se viabilizaron medios eficaces para los fines de este poder civilizador: se educa al indígena, se aumentan sus aptitudes y utilidades por medio de la enseñanza con estatus científico; pero a la vez se construye su docilidad al poder civilizador por estos mismos medios. Utilidad y docilidad deben crecer paralelamente en torno y como efecto de este poder civilizador, de manera que este funciona como *biopoder*, un poder que, siguiendo a Foucault, “se ejerce positivamente sobre la vida, que procura aumentarla” (2006: 165), en cuyo progreso y prosperidad fundamenta su fuerza, y que dispone como imperativo político la administración y control en el nivel de la vida de la *raza*.

Varios medios se razonaron en el *Congreso Pedagógico* para responder a la pregunta de los medios más eficaces a fin de civilizar a la *raza* indígena, ocupándose de distintos ámbitos de la existencia social. Sin embargo, interesa destacar dos de ellos: el primero es un

conjunto de razonamientos dirigidos a la protección de la vida de la *raza*.

Este nivel de medios ilustra los efectos que tuvo el hecho de que los indígenas se comprendieran en estado potencial de utilidad para el pensamiento político. Un medio específico por el cual se puso en funcionamiento esta verdad fue a través de las formas jurídicas. La primera conclusión a la que llegaba el *Congreso* en este sentido enunciaba que, “se dedicará una ley protectora de aborígenes, en la que se establezcan penas especiales para los que maltraten o atenten contra sus garantías individuales” (Echeverría 1988: 76). La vida de esta *raza* era convertida en un bien jurídico a proteger, porque sin ella no resultaba posible la consecución de los fines que se tenían considerados. Además, para que esta protección fuese efectiva, era necesaria la producción de instituciones y agentes, entre los que el *Congreso Pedagógico* destacaba a la figura de un “*protector general de indígenas*”, y la necesidad de creación de una “*sociedad protectora de indígenas*”.

Es necesario también apuntar que este poder sobre el desarrollo de la vida se formaba de la mano con una biopolítica: “una serie de intervenciones y controles reguladores” de los procesos biológicos (Foucault 2006: 168). La última conclusión con respecto a la protección de la vida recomendaba “*que en las principales poblaciones de indígenas, los gobiernos, las municipalidades y las sociedades protectoras funden hospitales para enfermos y asilos para ancianos y huérfanos.*” (Echeverría 1988: 76)

Como indica Foucault, esta *biopolítica* toma como problema de intervención y control una “mecánica de lo viviente” (2006: 168): la salud, la enfermedad, la mortalidad. Proteger la vida de la “*raza indígena*” implicaba intervenir y tratar de regular sus procesos biológicos, tratar de aumentar el régimen de utilidad protegiendo su salud. En suma, disciplinar al cuerpo y regular la vida de la población constituyeron “los dos polos alrededor de los cuales se desarrolló la organización del poder sobre la vida.” (Foucault 2006: 169)

El segundo conjunto de medios que se estaban diseñando en el *Congreso Pedagógico* para hacer realidad la utopía de la civilización

de la *raza* indígena se refería específicamente a la conformación de una economía civilizadora que se diese, para su efectiva realización, una serie de mecanismos de intervención y producción basados en el nivel de los “estímulos y recompensas”.

El hecho de que se diseñaran un conjunto aparte de razonamientos en torno a cómo generar los estímulos de forma adecuada, cómo incitar el cambio, qué tipo de recompensas otorgar, en qué momento y producto de qué acciones, muestra lo trascendental que fue para la economía civilizadora esta forma de producir ideas de progreso y transformar ciertos hábitos en la *raza* llamada a ser civilizada. En sí, muestra lo estratégico que era para el ejercicio de una forma de poder que tenía a la vida, su protección y su mejoramiento, como umbral de intervención y control. Interesa ahora explorar un tanto en detalle la autonomía y racionalidad con que se diseñaban este nivel de medios civilizadores. Los dictámenes eran construidos con el siguiente orden:

- Los premios que se adjudiquen á los indios en las escuelas, en los cértámenes ó en cualquiera otra ocasión, consistirán en utensilios domésticos ó en los más adecuados á sus cultivos, artes y oficios; en semillas y animales útiles, en instrumentos musicales europeos y en toda clase de objetos que pueden servirles de modelo ó para usos de la vida civilizada.
- Las autoridades, corporaciones públicas, sociedades protectoras, dueños de fincas etc. procurarán que no se queden sin recompensa los esfuerzos que hagan los indios por aprovecharse de los medios que se les ofrezcan en el avance de su civilización.
- Deben también premiarse todos los servicios notables que las asociaciones, empleados públicos y personas particulares presten á la *raza* indígena, sea con recompensas honoríficas ó de otra clase.

- Los gobiernos por medio de la excepción ó reducción del servicio militar, de los impuestos, tributos y de cualquiera otros cargos, tendrán uno de los instrumentos más eficaces para vencer las resistencias que los aborígenes presentarán para salir del estado en que se encuentran.
- Se abrirán concursos para el desenvolvimiento y mejor aplicación de los puntos contenidos en las presentes conclusiones, mandándose publicar todos los trabajos que tiendan a difundir las ideas relacionadas con la civilización de los indios.
- La propaganda por la prensa, la tribuna, el púlpito y todos los demás medios que contribuyan á mantener viva la idea de regenerar á la raza indígena, será uno de los principales medios para lograr dicho objeto. (Echeverría 1988: 80-81)

Más que constituir técnicas subordinadas a medios y racionalidades civilizadoras, los estímulos y las recompensas funcionaron como rituales o ceremonias de un poder civilizador que se daba a la escuela y a la ciencia moderna de la pedagogía como medios efectivos y productivos de subjetivación. Una economía calculada de los estímulos y las recompensas, de las excepciones de cargas, del concurso, de la competencia, que permitía los relevos de tiempo y acción: poner una y otra vez, perpetuamente, a la *raza* indígena, como objeto de saber y como efecto de este poder civilizador, y evidenciar, ritualizar, publicitar, celebrar, cada paso que algún miembro de esta “desvalida y degenerada raza” diese para salir del estado en que se encontraba.

A la vez, dentro de este conjunto de medios que se remiten a los estímulos y las recompensas, se encuentra inscrita una cualidad de reflexividad permanente del poder civilizador. Si bien estos dictámenes construían un horizonte político de trabajo, los medios del poder civilizador debían estar en constante reflexión y mejoramiento. Para ello se creaba como medio y espacio al “concurso”, a través del cual se continuaría pensando y mejorando la aplicación de las

conclusiones a las que se llegaba en el *Congreso*¹⁷. Además, resultaba estratégico también construir toda una esfera pública alrededor de este imperativo de civilizar a la *raza* indígena. En suma, convertir al espacio público y sus expresiones -la prensa, la tribuna, el púlpito- en agentes civilizadores, en uno de los medios principales para obtener el objeto de deseo.

El uso de una economía de los estímulos y las recompensas dirigida a estas dos subjetividades, la *raza* y los agentes civilizadores, permiten ver que el indio no fue el sujeto único de ejercicio de poder. No sólo éste fue el foco y blanco de poder. Este poder civilizador requería de agentes civilizadores que fuesen igualmente útiles y dóciles a sus fines, y a los medios que se daba para su realización.

Estos sujetos no estaban en absoluto fuera de una lógica de ejercicio de poder. Si bien no el blanco más evidente, sí constituidos en el interior mismo de las economías de poder que se diseñaban. Por tanto, también sujetos de vigilancia y control. Si bien agentes civilizadores, ni las corporaciones públicas, ni las sociedades protectoras, ni los maestros, ni los finqueros, ni ese sujeto aplicado que fue el ladino, dejaban de ser blanco de los análisis y cálculos de este sistema de poder. Es más, surgieron en el proceso mismo de afianzamiento de este poder que instituyó tejido social, y en el cual, como señala Foucault, “la relación de poder ya estaría allí donde está el deseo: ilusorio, pues, denunciarla en una represión que se ejercería

17 Sería necesaria una investigación que se esforzara por mostrar la función estratégica del “concurso” como acontecimiento –modesto y efectivo-, y como espacio de reflexividad constante del pensamiento civilizador en Centroamérica. Provisionalmente podemos pensar dos acontecimientos: la reflexión de Fr. Matías de Córdova en 1797, “Utilidades de que todos los indios y ladinos vistan y calcen a la española y medios de conseguirlo sin violencia, coacción ni mandato” (*En Anales de la Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala*. Año 14, Tomo 14, número 2, diciembre de 1937). Esta reflexión fue producto del llamado a un concurso por la *Sociedad Patriótica de Guatemala*. En 1892, el gobierno de la República de Guatemala, a través de la Secretaría de Instrucción Pública, promulgó un decreto en el cual, al preguntarse cómo civilizar a la población indígena, optaba por llamar a un concurso para “obtener una exposición razonada del mejor sistema que convenga adoptar en la República para lograr el mayor avance en la civilización de los indígenas, en más breve término, sin violencias y con la mayor economía de gastos” (Decreto N.º 351. *Recopilación de leyes de la República de Guatemala* 1892-93. Tomo XI. Guatemala: encuadernación y tipografía nacional, 1894). La propuesta que obtuvo el primer premio fue el trabajo de Antonio Batres Jauregui, *Los indios, su historia y su civilización* (Guatemala: Establecimiento Tipográfico La Unión, 1894).

a posteriori; pero, también, vanidoso partir a la busca de un deseo al margen del poder.” (2006: 100)

Apertura analítica: de la denuncia de la dominación al análisis de la producción

Con la breve exploración de los dos campos de reflexión -trabajo y educación-, se trató de mostrar cómo se estaban produciendo un conjunto de razonamientos políticos desde los cuales se diseñaban múltiples estrategias de poder, tanto de carácter represivo como basadas en la producción de estímulos y recompensas.

Aunque la *colonialidad del poder* como enfoque analítico logra un giro notable en la forma de enfocar el poder, al ampliar el ejercicio de éste a otros ámbitos de la vida social, además del trabajo, no deja de centrar su analítica del poder en la dimensión negativa de este. Ello queda evidente, ante todo, en las tres dimensiones siguientes:

- 1) Haciendo énfasis en el nivel de la represión, sobre todo al referirse a ésta en el ámbito del conocimiento de los colonizados (2003: 209-210);
- 2) Al enfatizarlo también como “intento de homogeneización cultural a través del genocidio cultural” (2003: 237);
- 3) Al situar el cuerpo como espacio donde se inscribe el poder, pero nuevamente haciendo énfasis en el castigo, la represión, las torturas y las masacres “durante la lucha con los explotadores” (2000: 380).

Evidenciar al cuerpo como superficie donde se ejerce el poder es uno de los puntos cruciales de la *colonialidad del poder*, especialmente si se considera su potencialidad para erigirse en una analítica del poder en que la producción y control sobre la vida constituya uno de los principales campos de argumentación crítica. Es, precisamente, el hecho de “haber tomado a su cargo a la vida” –señala Foucault-, lo que “dio al poder su acceso al cuerpo” (Foucault 2006: 173). Sin embargo, al trabajar desde una “hipótesis represiva” (Foucault, 2006), la *colonialidad del poder* excluye la posibilidad de

historizar los discursos en torno al cuerpo y analizar las maneras en que la *colonialidad* funciona actualmente en la producción de corporalidad efectiva y útil.

Sin una apertura analítica y conservando la dimensión negativa como único ámbito de inteligibilidad, la *colonialidad del poder* se ve profundamente limitada para responder críticamente a interrogantes como las siguientes: “¿Cuál es el tipo de inversión sobre el cuerpo que es preciso y suficiente para el funcionamiento de una sociedad como la nuestra? (...) ¿De qué cuerpo tiene necesidad la sociedad actual?” (Foucault 1992: 114)

La *colonialidad del poder* constituye una denuncia legítima sobre el poder represivo y castigador sobre el que se ha erigido y prolongado la *colonialidad*. Además, como enfoque efectúa un giro analítico con respecto a los ámbitos de la vida en que éste es ejercido y pone al cuerpo como espacio y efecto de ejercicio, aspecto que lo ubica al margen de las perspectivas que localizan al poder o lo enuncian como un algo que se posee. No obstante, su propuesta deja a un lado el análisis de la producción de estrategias de poder y los ámbitos de la vida en que trabaja positiva y productivamente.

Esta perspectiva se encuentra en el mismo marco de propuestas como las de Enrique Dussel, cuando se refiere a la modernidad eurocéntrica. En el análisis de este autor, la noción de poder no posee autonomía analítica, sino que parece subsumirse en la noción de violencia, la cual además se encuentra planteada en su raigambre represiva. Constituye un enfoque que sigue concibiendo al poder como represión y violencia, máxime cuando se refiere a la modernidad-alteridad como la ejecución de una “praxis irracional de violencia” (2003: 46). En este caso tampoco es posible enfocar el análisis del poder en su raigambre productiva, lo que complejizaría la producción de relaciones sociales y la institución de sociedad. La *colonialidad del poder* debe abrirse analíticamente a los procesos positivos de producción, y visualizar la *exclusión-negación*, uno de los elementos constitutivos de propuestas como la de Quijano y Dussel, como efectos de estos mecanismos de producción, pero no como esencias o finalidades en sí.

Como se trató de mostrar con la breve exploración de algunas estrategias de poder diseñadas en torno al trabajo agrícola y la reflexión

pedagógica –como dos campos específicos en que se razonaba sobre los medios oportunos para la civilización de la “raza indígena”–, el “método” desarrollado por Foucault, como él mismo lo llama (2006: 112), permite incorporar al análisis los límites analíticos de la *colonialidad del poder*. “Más que de una represión generalizada”, expone Foucault, “hay que partir de esos mecanismos positivos, productores de saber, multiplicadores de discursos, inductores de placer y generadores de poder; hay que partir de ellos y seguirlos en sus condiciones de aparición y funcionamiento, y buscar cómo se distribuyen, en relación con ellos, los hechos de prohibición y de ocultamiento que le están ligados.” (Foucault 2006: 92)¹⁸.

La posibilidad de desplazar la “hipótesis represiva” en torno al poder, y su consecuente apertura a una economía general de los discursos dentro de distintos campos de razonamiento político (trabajo, sanidad, raza, educación, sexualidad, etc.), puede constituirse en un giro que enriquezca la potencialidad analítica de la *colonialidad del poder*, en el marco de la construcción de una teoría crítica desde América Latina que resignifique la comprensión de los procesos históricos que han configurado el presente de la región, y que contribuya, a la vez, a visualizar nuevos campos de disputa y estrategias para el abordaje de estas contiendas. En ese sentido, rutas analíticas como la desarrollada por Michel Foucault pueden potencializar el “método”, en tanto por éste se entiende que, “al fin y al cabo, no es más que una estrategia” (Pol Droit 2006: 74).

18 Dentro de los autores que orientan su propuesta de trabajo en el marco del pensamiento decolonial, existe la discusión sobre si la utilización de autores europeos inscribe su pensamiento en una vertiente o tradición eurocéntrica. Como se infiere de la utilización de Foucault para una posible apertura analítica de la *colonialidad del poder*, no se considera que el diálogo con autores europeos constituye una etiqueta de eurocentrismo. Un autor que ha reflexionado sobre la utilidad del trabajo de Foucault para el pensamiento decolonial y que propone una rica discusión en este sentido, es Santiago Castro Gómez. En particular se puede ver: Castro Gómez, Santiago. “Michel Foucault y la colonialidad del poder”. En *Tabula Rasa*. N.º 6, enero-junio 2007. Pp. 153- 172.

Bibliografía

- Amílcar Echeverría, R. (1988): *El Congreso Pedagógico del "93"*. (Guatemala CENALTEX, Ministerio de Educación).
- Dussel, E. (2003): Europa, modernidad y eurocentrismo, en Edgardo Lander (Comp.): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*. (Buenos Aires: CLACSO).
- Castro-Gómez, S. (2007): "Michel Foucault y la colonialidad del poder", *Tabula Rasa*, N.º 6, enero-junio.
- Escobar, A. (2003): "Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano". En: *Tabula Rasa*, N.º 1. Bogotá: enero-diciembre.
- Foucault, M. (2006): *Historia de la sexualidad: La voluntad del saber*. (Buenos Aires Siglo XXI).
- _____ (1992): *Microfísica del poder*, (Madrid: ediciones La Piqueta).
- Pol Droit, R. (2006): *Entrevistas con Michel Foucault*, (Barcelona: Paidós).
- Quijano A. (2003): Colonialidad del poder, eurocentrismo y América latina, en E. Lander (Comp.): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*, (Buenos Aires, CLACSO).
- _____ (2000): "Colonialidad del poder y clasificación social", *Journal of World-System Research*.
- Torres-Rivas, E. (1973): *Interpretación al desarrollo social centroamericano*, (San José: Editorial Universitaria Centroamericana).
- Fuentes del Archivo de la Capitanía General de Centroamérica (Guatemala): AGCA B LEG 28 658 EXP 316.

RESEÑAS

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (coords.): (2009) *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*. (México, Tribunal Electoral del Distrito Federal).

Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara coordinan el volumen titulado “Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático”. En dicho volumen colaboran 17 autores y se divide en tres secciones. Este trabajo encierra especial contenido porque combina tanto aspectos académicos como políticos; se produjo en colaboración entre la Universidad de Salamanca, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Tribunal Electoral del Distrito Federal de México; asimismo, incluye una variedad muy representativa de estudios en diversos países de América Latina sobre el tema.

La presentación es clara sobre la relevancia del libro desde la perspectiva democrática: surge el cuestionamiento acerca de si los partidos políticos deben ser entidades que tomen decisiones y elijan a sus representantes de acuerdo con los principios democráticos, con miras a realizar un aporte sustancial a las democracias en consolidación, si deben regirse por sus propias normas formales e informales o si deben los tribunales electorales regularlos.

A pesar del intenso debate que existe sobre el tema, continúa la interrogante de si son capaces o no los partidos políticos latinoamericanos de responder a estas demandas de su membresía, la sociedad y la democracia.

La primera sección se refiere a las Herramientas de Análisis e incluye tres capítulos. El primero se titula “Selección de candidatos:

métodos y consecuencias”, a cargo de Reuven Hazan y Gideon Rahat. Este acápite busca dejar claro que, más allá del régimen electoral, los procesos internos de selección de candidatos de cada partido político son un “paso clave” en el reclutamiento de estos y, posteriormente, de los representantes. Existen cuatro grandes dimensiones democráticas para realizar la adecuada selección interna de los candidatos: selectorado, candidatura, descentralización y votación en contraposición con los nombramientos desde las cúpulas; cada uno de estos métodos trae diversas consecuencias en el partido político pero son métodos válidos utilizados para que el proceso de selección de los candidatos sea más transparente. Un análisis con mayor profundidad puede revelar valiosa información sobre la membresía de los partidos políticos y los candidatos, además de las dinámicas de poder a lo interno de los referidos.

Bonnie Field y Peter Siavelis se encargan de aplicar un estudio acerca de los “Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes”, con ello pretenden conocer cuáles son los procedimientos de selección de candidatos, los efectos de ciertos procedimientos y los factores determinantes de los diversos procesos de selección de candidatos, ya sean externos, internos, formales o informales.

De acuerdo con esta tipología se resaltan diferencias claves entre los sistemas políticos en transición y las democracias institucionalizadas acerca de la incertidumbre política, la organización partidista, la complejidad estratégica del sistema electoral y los imperativos para la construcción de pactos y alianzas. La tercera parte de esta sección se titula “Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis”; la presentación corre a cargo de Peter Siavelis y Scott Morgenstern. Este artículo se cuestiona la trascendencia de “los caminos al poder”, es decir el reclutamiento político, además de la selección de candidatos.

La segunda sección se titula “Candidatos Presidentes” y se divide en cuatro capítulos. El primero a cargo de Víctor Alarcón y se titula “Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia” es un capítulo que se encarga de analizar los avances y retos pendientes en los procesos de

selección de los candidatos de los partidos mexicanos. A continuación, Javier Duque se encarga de “Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los Partidos Liberal y Conservador colombianos 1997-2006”. Como el título lo sugiere, este trabajo se encuadra dentro de la capacidad o no de los partidos políticos de rutinizar los procesos internos, al mismo tiempo que se relacionan con el entorno y la sociedad desde la perspectiva de los partidos tradicionales colombianos.

En la misma línea que el anterior, el tercer capítulo se denomina “Cuando las primarias son secundarias. Causas y efectos de los modos de selección de candidatos en el PLN y el PUSC (1990-2006)”. El trabajo se enfoca en los dos partidos tradicionales costarricenses, el cambio, los problemas y las consecuencias en el proceso de selección de candidatos a partir de la década de 1990. La sección “Candidatos Presidentes” se cierra en manos de Daniel Buquet con “Selección de candidatos presidenciales y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-2004)”; no solo se enfoca en las particularidades del sistema electoral uruguayo y de cada partido sino, con especial atención, en las diversas fracciones dentro de cada uno.

La tercera y última sección se dedica a los “Candidatos Legisladores”, la cual se divide en cuatro partes. La primera se titula “De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005”; sus autores son Miguel de Luca, Mark Jones y María Inés Tula. Es un trabajo muy amplio acerca de las reglas del juego y las dificultades del proceso de selección de candidatos para diputados y senadores a través de “primarias” en los partidos políticos argentinos y la vitalidad que ha retomado el espacio provincial sobre el nacional.

La siguiente sección se titula “Las bases partidarias de la legislación particularista en Ecuador y Paraguay”, a cargo de Andrés Mejía, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saeigh. Este trabajo presenta la hipótesis acerca de si “los incentivos para promover legislación particularista provienen no solo de las leyes electorales nacionales sino también de los procedimientos empleados por los partidos para nominar a sus candidatos” (p. 300), y para eso se analizan los casos

paraguayo y ecuatoriano desde una nueva línea de investigación y análisis.

Michelle Taylor asume la parte de “Selección de candidatos al Congreso Nacional de Honduras por los partidos tradicionales”; el estudio se enmarca desde la transición a la democracia, la selección y el reclutamiento de los candidatos en los partidos tradicionales y las consecuencias sobre el comportamiento de los candidatos en el congreso.

La última sección del libro corre a cargo de María do Socorro Sousa y se titula “Reclutamiento partidista y representación: proceso de selección de candidatos en la Cámara de Diputados Brasileña”; en esta sección se expone claramente la estructura interna de los partidos, la membresía, los requisitos de los candidatos y las principales consecuencias, especialmente cómo se mantiene la exclusión de la participación política. El trabajo analiza diversos enfoques y realidades de la selección de los candidatos y los partidos políticos en América Latina.

María José Cascante
Universidad de Salamanca

RESEÑAS

Sojo, Carlos. **Igualitarios: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica**, (San José, Costa Rica: FLACSO, 1ª edición)

Este trabajo del Dr. Carlos Sojo discute críticamente uno de los fundamentos centrales de la mitología social costarricense: la existencia de una supuesta igualdad originaria sobre la que se construyeron la paz, la solidaridad social y la estabilidad política, todos atributos constitutivos de la identidad nacional.

Puesto que los análisis de la situación social actual cuestionan la validez de algunos de estos atributos identitarios, se hace necesario el preguntarse en qué momento de la historia se construyeron estas particularidades y cuándo se produjeron los cambios que muestran que la tal igualdad histórica ya no existe y que, por el contrario, las desigualdades de ingreso y de acceso a los beneficios del crecimiento económico se hacen cada vez más regresivas.

La paz, que convive con un aumento significativo de la criminalidad y la violencia, inducida entre otros factores por un crecimiento considerable del narcotráfico, y la solidaridad, cuando hay un tercio de la población empleada recibiendo menos del ingreso mínimo legal, se están viendo fuertemente amenazadas. La estabilidad política, incluso ante una tendencia a reprimir las protestas sociales, sí pareciera persistir intacta, pero no se puede asegurar que permanecerá si continúa el crecimiento desmedido de las desigualdades sociales.

El libro del Dr. Sojo pretende contestar a estas preguntas. El libro está estructurado en dos partes con propósitos y metodologías muy distintas.

La primera parte, llamada *Recorridos de la Desigualdad*, es un análisis histórico, afirmado sólidamente por datos cuantitativos y un muy amplio uso de referencias, que procura identificar el origen y la evolución del ideario igualitario, yendo desde “*aquella arcadia de campesinos dignos y humildes*” (pág. 21) hasta la aparición de una élite de gerentes globalizados “*híper-nacional, a-partidaria e inter-sectorial*” (pág. 110) que caracterizaría la situación actual.

La segunda parte, titulada *Representaciones e Imaginarios*, se construye a partir de una serie de entrevistas a un grupo heterogéneo de personas, con diferentes trayectorias, edades, sexo y clase social, en busca de la percepción que ellas tienen de los elementos que constituyen la llamada identidad costarricense.

Recorridos de la desigualdad

La hipótesis de trabajo de esta primera parte es que si se hace un análisis de la historia del país en “*clave de desigualdad*” (pág. 14), la realidad que aparece contradice la noción de una igualdad que se origina en los albores de la república y que permanece hasta nuestros días.

Esta primera parte está estructurada en cuatro capítulos. El primero, “*La Igualdad Imaginada*”, argumenta que esta igualdad originaria oculta una condición de diferenciación social basada en la discriminación étnica y un acceso asimétrico a la educación, que se intenta atenuar bajo una supuesta situación de pobreza extendida y de aislamiento geográfico. Se analiza el período entre la creación de la república hasta finales del siglo XIX, cuando el café se constituye en un producto de exportación que abre al país al comercio internacional. El café, según el autor, es el vehículo que introduce nuevas oportunidades de ingreso que distribuyó la producción hacia pequeñas fincas, en territorios despoblados, pero su procesamiento y comercialización se fue progresivamente centralizando. Dio origen a una estructura agraria de pequeños propietarios productores para

el mercado que distribuyó oportunidades económicas en las áreas geográficas aptas para este cultivo.

“Hoy diríamos que, a pesar de las evidentes distancias sociales, de la existencia de inequidad social sustentada en racismo, elitismo y clasismo...”, (pág. 39) esta estructura logró una imagen de horizontalidad en las relaciones sociales que construyeron la ilusión de igualdad, unida a un sistema político liberal con una democracia electoral transparente y pluralista.

El segundo capítulo contrasta la ilusión de igualdad con una nueva realidad en la que se intenta visibilizar a los excluidos e incorporarlos a la ciudadanía. Bajo el título *“La Desigualdad Construida”*, se discute el nacimiento de la cuestión social, cuando se comienza a reconocer que en el país existe pobreza y exclusión y que las instituciones nacionales tienen que incorporar las demandas populares en el discurso político. Se pierde *“el referente jerárquico que organizaba el orden paternalismo-clientelismo del auge liberal”* (pág. 56) y comienza una confrontación ideológica entre fuerzas populares de orientación revolucionaria y las posiciones anticomunistas, que producen el abandono por parte del Estado de su posición liberal y comienza a intervenir en la economía.

La desigualdad en este período adquiere estatus en cuanto a factor político. La concentración de la actividad económica en pocas manos, con una marcada participación de empresarios extranjeros, se hace manifiesta, proceso que acaba con la imagen de una sociedad sin clases bajo un Estado neutral.

La gran transformación de los años 40 y la fundación de la Segunda República tras los enfrentamientos del cuarenta y ocho, se cimentan en la satisfacción de las demandas laborales, una expansión de la educación a todos los niveles y una mayor permeabilidad del aparato del Estado hacia los sectores populares.

El tercer capítulo de esta primera parte, que cubre el período entre los cincuenta y los ochenta, es titulado *“La Segunda República y la Sociedad de Semejantes: los años dorados de la clase media”*. Corresponde al período post- guerra civil, en el que se produce un proceso acelerado de transformación económica que, como en el resto de Latinoamérica, se caracteriza por una relocalización de los

sectores dinámicos básicos desde el campo a las ciudades, por una pérdida relativa de la participación del sector agropecuario en el producto nacional y por el crecimiento de los sectores industriales y de servicios, especialmente aquellos prestados por el Estado. El país se va integrando espacialmente y el Valle Central deja, poco a poco, de ser el referente único de la nacionalidad. Por consiguiente, cambia la estructura social, la que ya no está formada por ricos y pobres, sino que emerge una clase media (cualquiera sea la definición que se le dé) que busca un lugar en las estructuras políticas y beneficios del crecimiento económico.

El período también está marcado por tasas relevantes de crecimiento económico que, a diferencia del resto de la región, está acompañado por mecanismos eficientes de distribución. Según los datos aportados por el autor, la pobreza, que en 1961 afectaba al 50% de la población, se redujo a la mitad en 1977 (pág. 75).

Esta primera parte culmina con el análisis de la evolución de las desigualdades hasta la situación actual. Bajo el título “*La Era de la Ostentación*” este capítulo se hace cargo del análisis de los cambios de la estructura social con posterioridad a los años ochenta.

Por esta fecha Costa Rica entra de lleno en la esfera de influencia del *Consenso de Washington*. Dos hechos son definitorios: la guerra centroamericana, por una parte, la que sin involucrar militarmente a Costa Rica la afecta de muchas maneras, tanto económica como políticamente; y la crisis económica del modelo de crecimiento liderado por el Estado.

Este es un cambio radical al que la sociedad costarricense no termina de acostumbrarse: por una parte, se aferra a los principios integradores de la Segunda República y el Estado de bienestar social, mientras por la otra se discuten los excesos del Estado y la necesidad de adoptar una nueva modernidad globalizada. Se instala una transformación regresiva en la que se debilitan oportunidades y se deteriora el principio de solidaridad. El gasto social se hace, identificadas las necesidades, ponderando la relación costo-beneficio, de modo que se gaste la menor cantidad de recursos posible. El gasto social, hoy, aún no alcanza la inversión per cápita de los años sesenta. La pobreza en términos absolutos permanece constante y en el período

las desigualdades interpersonales e interregionales han crecido sostenidamente, mientras las oportunidades de enriquecimiento para la minoría se han multiplicado consistentemente.

Según el Dr. Sojo, este es el fundamento de la sociedad de la ostentación. Los ricos se localizan en un extremo del consumo suntuario y se legitima la diferencia, pues las desigualdades son el producto del funcionamiento del mercado. Pero esta vez los ricos no son mayoritariamente los propietarios nacionales de los medios de producción sino que, producto de la apertura al capital extranjero transnacional, una nueva élite de gerentes de empresas cuyos intereses no están en Costa Rica más que como fuente de acumulación. El papel político de esta nueva clase está aún por conocerse, aunque sus referentes podrían ser supranacionales, a-partidarios e intersectoriales: la empresa es transnacional y, por lo tanto, sus intereses gerenciales no se juegan localmente; para lograr una gestión eficiente debe estar bien con todos los partidos y, ello, los gerentes no deben tener filiación y, estando desligados de la economía real, estos se mueven de un sector al otro, de acuerdo con las oportunidades que las empresas ofrezcan.

Lo notable que el texto transmite es que esta situación no permea a la política económica. Se acepta que son las reglas del juego y que *“la buena política es la política económica, conservadora y monetarista, que se centra en el control del equilibrio fiscal y la inflación, aspectos en los que no tiene cabida la ‘politiquería’ porque no responden a interés social predefinido e identificable”* (pág. 66).

Representaciones e Imaginarios

La segunda parte del libro cambia completamente el enfoque histórico con soporte cuantitativo para centrarse en un número de entrevistas guiadas a un grupo heterogéneo que, si bien no pretenden representar la complejidad social del país, resultan suficiente para un análisis exploratorio.

A estas personas se les interroga sobre cómo definen y perciben las diferencias sociales en una variedad de aspectos de la vida cotidiana: las relaciones económicas, de familia, de género, las preferencias

políticas, deportivas, religiosas y la tolerancia. Se inquiera conocer si perciben la estructura social como derivada de un orden superior, independiente de los individuos, o de procesos económicos y políticos que la inducen. Se intenta conocer si para ellos las situaciones de desigualdades deben o no ser sujetas de atención y sobre quién cae la iniciativa.

Las respuestas a cada interrogante se presentan de dos formas: como transcripciones de las entrevistas y sistematizadas en tablas en que es posible establecer comparaciones.

Tal como lo reconoce el autor, esta segunda parte es un trabajo exploratorio que pretende complementar, con una visión factual, el análisis histórico de la primera parte. Tal vez un punto débil de esta parte es que no se constituye realmente en un complemento. En rigor, esta segunda parte es otro trabajo, con sus propios méritos.

En síntesis

El trabajo realizado por el Dr. Sojo es una contribución encomiable al debate sobre la construcción del imaginario y la identidad costarricense. Al atacar los mitos fundacionales de este imaginario y al seguir documentadamente la evolución de las desigualdades, el autor construye una historia socioeconómica que, hasta donde este comentarista sabe, es original y única.

Guillermo Lathrop
Investigador FLACSO-Costa Rica

RESÚMENES / ABSTRACTS

El péndulo vicioso: caudillismo y espacios constitucionales en América Latina

Eloy Fisher

La historia latinoamericana atestigua frecuentes y violentas oscilaciones políticas. Estas rupturas no son esporádicas, son el resultado de la persistente carencia de espacios constitucionales. Al impedir la tracción de instituciones políticas y económicas, el hecho de construir proyectos nacionales de mayor sofisticación y bienestar social constituye una tarea difícil para las naciones latinoamericanas.

Palabras clave: Espacios constitucionales, Caudillismo, Péndulo vicioso, Economía Política de América Latina, Populismo.

Latin American history bears witness to violent and frequent political oscillations. These breaks do not occur by chance, these come as the result of the persistent lack of constitutional spaces. By disallowing necessary traction for political and economic institutions, building national projects of greater satisfaction and social welfare without necessary constitutional spaces is a difficult task for Latin American nations.

Keywords: Constitutional spaces, *Caudillismo*, Vicious Pendulum, Political Economy of Latin America, Populism.

La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010)

Sergio I. Moya Mena

El acercamiento de la República Islámica bajo la presidencia de Mahmud Ahmadinejad hacia ciertos gobiernos de América Latina es uno de los temas más novedosos de las relaciones internacionales hemisféricas contemporáneas. Para los críticos de estos crecientes “vínculos”, se trata de un fenómeno que “pone en peligro la seguridad”; para otros es expresión de unas relaciones internacionales cada vez más plurales y de un sistema internacional que apunta a la multipolaridad. Este artículo analiza las dimensiones políticas, comerciales y estratégicas que ha alcanzado la política exterior iraní en América Latina a partir de la presidencia de Mahmud Ahmadinejad.

Palabras clave: Política exterior - Mahmud Ahmadinejad - América Latina - Medio Oriente - geopolítica- cooperación.

The approach of the Islamic Republic of Iran to certain Latin American governments under the presidency of Mahmoud Ahmadinejad is one of the newest Topics of contemporary international affairs. For some analysts these growing “links” contribute to “endangering the security” of the region; for others, it is an expression of increasingly pluralistic international relations and evidence of an international system that aims to multipolarity, with increased south-south relations. This paper analyzes the political, commercial and strategic dimensions of Iran’s foreign policy to Latin America during the presidency of Mahmoud Ahmadinejad.

Keywords: foreign policy, Mahmud Ahmadinejad, Latin America, Middle East, geopolitics, cooperation.

Regina Galindo: el arte de arañar el caos del mundo

El performance como acto de resistencia

Sergio Villena Fiengo

¿Cuál es la potencialidad de transformación de los imaginarios sociales que tiene el arte contemporáneo en Centroamérica? Motivado por esa preocupación sociológica y enterado de que la activación sociopolítica del arte requiere, además del proceso creativo de los artistas, un trabajo crítico de recepción de sus propuestas que hacen los artistas, este ensayo tiene como propósito poner en diálogo la impactante obra de Galindo con las sugerentes tesis del psicoanálisis en la versión que presenta Slavoj Zizek con base en los textos de Jacques Lacan. Aspiramos a que este cortocircuito vislumbre algunas vetas interpretativas que se sumen dialógicamente a la polifonía de otras lecturas, igual o más legítimas, que una cada vez más nutrida crítica viene realizando sobre los “pequeños actos de resistencia” que, con su cuerpo como principal instrumento, escenifica esa singular artista guatemalteca.

May the contemporary art in Central America contribute to the transformation of the social imaginaries? Motivated by that sociological preoccupation and aware that the sociopolitical activation of the art requires, besides the creative process of the artists, a critical work of reception of its proposals, this essay puts in dialogue the shocking work of Regina Galindo with the psychoanalysis in the Slavoj Zizek's version. We think that this short circuit opens some interesting interpretative veins about the “small acts of resistance” that this remarkable Guatemalan artist of the performance art carries out.

Key words: Central American Art, Contemporary Art, Performance, Sociology of Art, Psychoanalysis and Art, Social Imaginaries

Palabras clave: Arte centroamericano, Arte contemporáneo, Performance, Sociología del arte, Arte y psicoanálisis, imaginarios sociales.

Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica

*Mauricio Castro Méndez y
Juliana Martínez Franzoni*

Durante la segunda mitad del siglo XX, pese a contar con una economía pequeña y pobre, como tantas otras en la región, Costa Rica impulsó un modelo social apoyado en políticas laborales y sociales exitosas en (re)distribuir recursos y oportunidades. A partir de la década de 1980, de la mano de una transformación estructural gradual, selectiva y sostenida, la articulación “funcional” que surgió entre políticas sociales, laborales y económicas cedió a crecientes tensiones entre políticas. La promoción de exportaciones

Despite having a small and poor economy as many others in the region, throughout the second half of the Twentieth Century, Costa Rica established a social model supported by labor and social politics successful in (re)distributing resources and opportunities. Since the 1980s, however, a gradual, selective and sustained structural adjustment stressed the previous synergies between social, labor and economic policies. Promotion of exports was pushed for lower labor costs while historical

demandaba reducir costos de producción pero legados históricos lo inhibían. Más de veinticinco años después, régimen de empleo y régimen de bienestar combinan rupturas con llamativas continuidades. Este artículo las documenta y plantea la pregunta de si ambas pueden seguir coexistiendo.

legacies inhibited it. More than 25 years later, labor and welfare regimes combine ruptures and connection. This paper documents both and sets the question of whether they can both continue to coexist or there are new synergies around.

Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica

Ilka Treminio Sánchez

El artículo analiza los factores asociados al voto en el referéndum sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana en Costa Rica durante el año 2007. Para ello, se recurre a una aproximación cualitativa sobre el proceso político desde la negociación hasta la realización de la consulta popular y al análisis cuantitativo de los datos sobre el comportamiento del voto en la primera consulta popular de este tipo en Costa Rica.

This paper analysis the factors related to the vote in the referendum about the approval or not of the Free Trade Agreement between Central America and Dominican Republic during 2007. For this, a qualitative approach about the political process from negotiation to the popular mechanism is used, combine with a quantitative analysis about the behavior around the vote decision in the first referendum in Costa Rica.

Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica

Ilka Treminio Sánchez

El artículo analiza los factores asociados al voto en el referéndum sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana en Costa Rica durante el año 2007. Para ello, se recurre a una aproximación cualitativa sobre el proceso político desde la negociación hasta la realización de la consulta popular y al análisis cuantitativo de los datos sobre el comportamiento del voto en la primera consulta popular de este tipo en Costa Rica.

This paper analysis the factors related to the vote in the referendum about the approval or not of the Free Trade Agreement between Central America and Dominican Republic during 2007. For this, a qualitative approach about the political process from negotiation to the popular mechanism is used, combine with a quantitative analysis about the behavior around the vote decision in the first referendum in Costa Rica.

Mercado de trabajo precarizado dentro del Estado costarricense: las nuevas formas de contratación por tiempo definido para profesionales de ciencia sociales

Priscilla Carballo Villagra

El Estado ha sido, en el desarrollo costarricense, un empleador significativo para profesionales del área de las ciencias sociales; sin embargo, a partir de la década de 1980, esta situación varía considerablemente. Interesa en el presente artículo evidenciar tres de las nuevas formas de contratación por tiempo definido que se están empleando en el Estado para profesionales del área y algunos impactos que implican en derechos laborales.

Se expone una contextualización del empleo en el Estado en las décadas anteriores a la de los ochentas para obtener un referente, y se explican el origen y contenido de las transformaciones.

In the Costa Rican development, the State has been a significant employer for professionals in social sciences, however, this has changed considerably since the eighties. This paper shows three of the new forms of non permanent contracts used by the State for this kind of professionals. It will also show some of the impacts on labor rights.

To have a model first, it will be elaborated a background of public employment before the eighties, and then, it will be explained the origin and the content of the transformations that have been performed.

De la denuncia de la dominación al análisis de la producción: apertura analítica en la *Colonialidad del poder*

Juan Pablo Gómez Lacayo

Partiendo de la *Colonialidad del poder* como herramienta para pensar críticamente la producción de relaciones de poder, este ensayo señala la prioridad que este enfoque brinda a la dimensión represiva del poder. Este resulta un enfoque necesario, pero insuficiente, si se tiene por finalidad mostrar los procesos de institución de sociedad. Lo anterior marca el reto de situar el análisis del poder en una economía general de los discursos, así como la generación de un diálogo con enfoques que han incorporado la dimensión productiva en el ejercicio del poder, para lo cual la analítica foucaultiana constituye una importante herramienta a considerar.

Based on the *Colonialty of power* as a tool to think critically the power relation's production. This approach is necessary but insufficient if the purpose is to show the processes of institution of society. This sets the challenge to put the analysis of power into a general economy of discourses, as well as a dialogue generation with approaches that have incorporated the productive dimension into the power exercise, for what the Foucault's analytic represents an important tool to consider.

Publicaciones recientes

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES – COSTA RICA

Enero / Junio, 2010

Sojo, Carlos. (2010): *Igualitarios. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica*, (San José, Costa Rica: Master Litho: PNUD).

(2010): *Manual para capacitación de los partidos políticos, sus militantes y ciudadanía en general*, (San José, Costa Rica: TSE: DECID: PENUD: FLACSO).

Calderón Umaña, Rodolfo; Urcuyo, Constantino; Boza, Guiselle y Grillo, Milena. (2010): *Foro desarrollo humano y seguridad ciudadana. Propuestas para la acción*, (San José, Costa Rica: FLACSO).

Pérez Sáinz, Juan Pablo. (2010): “...te das hasta donde te aguantas”. *(In)Tolerancia hacia las desigualdades de excedente en Centroamérica*, (San José, Costa Rica: FLACSO).

Colección de Cuadernos Ciencias Sociales.

Pereyra, Diego. (2010): *Cuaderno de Ciencias Sociales No. 153*. El Desarrollo de las Ciencias Sociales. Tradiciones, actores e instituciones en Argentina, Chile, México y Centroamérica, (FLACSO / SAREC).

Lineamientos para autores

1. La *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (RCCS) constituye un espacio para quienes deseen publicar artículos sobre la realidad social centroamericana, desde la perspectiva histórica, sociológica, antropológica o politológica. La Revista acepta artículos basados en investigación empírica sustantiva y documental o que introduzcan debates teóricos pertinentes para la comprensión del contexto centroamericano. Se tomarán en cuenta solamente artículos inéditos en español o en inglés que no hayan sido enviados simultáneamente a otra publicación.
2. La Revista consta de tres secciones. La principal intentará tener naturaleza temática pero está igualmente abierta a otras contribuciones que no correspondan al tema seleccionado. La sección “Voces Nuevas” está reservada a investigadores nuevos, especialmente a estudiantes de posgrado con tesis ya finalizadas. Finalmente hay una sección de reseña bibliográfica.
3. Los artículos aceptados en principio por la dirección de la Revista, son sometidos a la consideración de dos evaluadores profesionales independientes, antes de definir su publicación.
4. Junto con el artículo, los autores deben enviar un currículum resumido no mayor de dos páginas, y señalar la sección de la Revista en la que quieren publicarlo. Los artículos deben acompañarse de un doble resumen, en español y en inglés, del artículo. Cada resumen no debe superar las 100 palabras.
5. La extensión para artículos de la sección principal es de un máximo de 12 mil palabras incluyendo notas y referencias bibliográficas. En la sección “Voces Nuevas” se reduce a 10 mil palabras. Y cada reseña bibliográfica no debe exceder las 900 palabras. El texto principal se debe presentar en Times New Roman 12 mientras que las notas irían punto 11.

6. Las referencias en el texto deben de aparecer de la siguiente forma: sea “...se ha argumentado (Torres-Rivas, 1984) que...” o “...Torres-Rivas, (1984) ha argumentado...”, si la referencia remite a una página o sección específica debe aparecer de la siguiente manera (Torres-Rivas, 1984:37) o (Torres-Rivas, 1985: 30-40).
7. Las notas deben ir a pie de página y deben limitarse al mínimo posible.
8. La bibliografía irá al final de artículo y solamente debe incluir libros y otros materiales citados en el artículo. No se admitirán otros libros y materiales.
9. La bibliografía debe seguir el siguiente estilo:

Libros: Acuña Ortega, V.H. (1986): *Los orígenes de la clase obrera en C.R: las huelgas de 1920 por la jornada de 8 horas*, (San José CENAP/CEPAS).

Artículos en libros: Baumaister, E. (1993): Guatemala: los trabajadores temporales en la agricultura, en S.Gómez y E. Klein (eds.): *Los pobres del campo. El trabajo eventual*, (Santiago, FLACSO/PREALC).

Artículos en revista: Uthoff, A. y Pollack, M. (1985): “Análisis microeconómico del ajuste del mercado del trabajo en Costa Rica, 1979-1982”, *Ciencias Económicas*, Vol.V, No.1.

Utilice letras (por ejemplo, Pérez Brignoli 1994a, Pérez Brignoli 1994b) para diferenciar trabajos de un mismo(s) autor(es) en el mismo año.

10. Los materiales extraídos de Internet deben aparecer de la siguiente manera: Pérez Sáinz, Juan Pablo (2000). Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración social del Istmo Centroamericano. (CA 2020

Documento de Trabajo, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde). Extraído el 08 de setiembre de 2010 desde http://ca2020.fiu.edu/Themes/Juan_Pablo/JPPS.pdf. Cualquier duda al respecto referirse al estilo de cita de la Asociación Psicológica Americana (APA).

11. Los cuadros tendrán numeración consecutiva (cuadro 1, cuadro 2, etc.) así como las figuras o diagramas. Los cuadros debe contener la fuente de los datos consignada al final.
12. Los gráficos tendrán numeración consecutiva (gráfico 1, gráfico 2, etc.). Los gráficos deberán enviarse por aparte, en formato Excel, con toda la información a fin de que a la hora de diagramar se puedan operar y acomodar adecuadamente dentro del texto.
13. En caso de que el artículo lleve fotografía u otro tipo de imágenes, deben también enviarse por separado, en alta resolución.
14. Los apartados se numeraran con números arábigos. En caso de subapartados se mantiene el número del correspondiente apartado y se le añade un punto seguido de otro número. Por ejemplo: 1.1, 1.2, etc.

Enviar los artículos a la siguiente dirección electrónica: revista@flacso.or.cr, atención Rebeca Fonseca especificando que se trata de un artículo para la RCCS.

