

Políticas Públicas

Revista del Centro de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

Andrea Peroni

Luis Carmona Silva

La Dimensión Simbólica de los Programas Sociales: Espacio Invisibilizado en la Implementación

Carlos Macasaya Cruz

Indianismo, Política y Estado en Bolivia: Una Reflexión desde la Herencia de Fausto Reinaga

Enrique Flores Rodríguez

Estado y Violencia en Honduras: Las Maras desde una Perspectiva Crítica

Vanesa Monge Antolín

Evolución y Análisis de las Partidas de Gasto Público en España: Periodo 1996-2015

Seminario Internacional sobre Instituciones y Desarrollo

Francisco Javier Ansuátegui Roig

Derechos Fundamentales y Gobernabilidad

José Gabriel Palma

Algunos Aspectos de la Economía Latinoamericana Actual y de su Contexto Internacional

José Manuel García de la Cruz

La Crisis y el Futuro del Estado de Bienestar: Algunas Reflexiones desde la Experiencia de la Unión Europea

2016, Volumen 9, N° 1

ISSN 0718-4611 versión impresa

ISSN 0718-462X versión en línea

Editor Responsable: Gonzalo D. Martner.

Editores Adjuntos: Alberto Mayol y Stefanie Butendieck.

Comité Editor Consultivo:

Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

Hugo Calderón, Universidad Libre de Berlín.

Renée Fregosi, Université Paris III Sorbonne Nouvelle.

Edgardo Lander, Universidad Central de Venezuela.

Jorge Lanzaro, Universidad de la República, Uruguay.

Bernardo Kligesberg, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Propósitos: La Revista *Políticas Públicas* se propone llenar una brecha entre la prensa de interés general y las revistas académicas especializadas en economía, derecho o ciencias políticas. La Revista *Políticas Públicas* forma parte de la actividad interdisciplinaria del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile y de su Centro de Políticas para el Desarrollo. Tiene por vocación publicar artículos que sinteticen áreas de investigación académica con vínculo con la esfera pública, que provean análisis económico, sociológico o jurídico de políticas públicas, que estimulen la fertilización cruzada de ideas entre esas disciplinas, que ofrezcan una fuente accesible sobre el estado del arte en el pensamiento sobre las políticas públicas y sobre su aplicación en Chile y América Latina, y que sugieran nuevas orientaciones de investigación futura. Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados y su publicación también puede ser solicitada a la dirección señalada para la correspondencia.

Correspondencia: Enviar correspondencia a Magíster de Gerencia y Políticas Públicas-Centro de Políticas para el Desarrollo, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Alameda Bernardo O'Higgins 3363, Estación Central, Santiago de Chile y/o a stefanie.butendieck@usach.cl .

Políticas Públicas se encuentra incorporada al índice de publicaciones científicas iberoamericanas Latindex (Sistema Regional de Información para las Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), en su categoría Directorio y Enlace a Revistas Electrónicas. La versión electrónica de la revista se encuentra disponible en <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas>.

Políticas Públicas

2016, Volumen 9, N° 1

Revista Interdisciplinaria del Centro de Políticas para el Desarrollo

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

INDICE

Presentación de Alberto Mayol

Andrea Peroni, Luis Carmona Silva

La Dimensión Simbólica de los Programas Sociales: Espacio Invisibilizado en la Implementación

Carlos Macasaya Cruz

Indianismo, Política y Estado en Bolivia: Una Reflexión desde la Herencia de Fausto Reinaga

Enrique Flores Rodríguez

Estado y Violencia en Honduras: Las Maras desde una Perspectiva Crítica

Vanesa Monge Antolín

Evolución y Análisis de las Partidas de Gasto Público en España: Periodo 1996-2015

Seminario Internacional sobre Instituciones y Desarrollo

Francisco Javier Ansuátegui Roig

Derechos Fundamentales y Gobernabilidad

José Gabriel Palma

Algunos Aspectos de la Economía Latinoamericana Actual y de su Contexto Internacional

José Manuel García de la Cruz

La Crisis y el Futuro del Estado de Bienestar: Algunas Reflexiones desde la Experiencia de la Unión Europea

PRESENTACIÓN

La amplitud del debate sobre políticas públicas en la actualidad queda expresado en este número de la Revista de Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Un artículo sobre el pensamiento indiano en Bolivia, la violencia en Honduras, la implementación de los programas sociales en Chile (a partir de un estudio de caso) y un análisis sobre las relaciones del gasto público con el proceso político y los ciclos económicos; vertebran la propuesta de nuestra revista en el esfuerzo de generar un repertorio capaz de otorgar orientaciones para comprender las relaciones entre Estado y sociedad en un momento donde, en todo el mundo, las fórmulas no generan consensos suficientes y las propuestas alternativas emergen con intensidad crítica, aun cuando sin la capacidad de generar propuestas y procesos políticos. El examen desde la experiencia local de los programas (caso chileno visto en el artículo de Peroni y Carmona), hasta la mirada estructural sobre el gasto público (con Monge para España); dialoga con los desafíos más complejos que la vida social ofrece hoy: la violencia como problema que obsesiona a los Estados y el debate sobre la necesidad de aumentar las políticas de seguridad o la necesidad de cuestionar el modelo de distribución de las sociedades (debate que plantea en su artículo Flores), cuestión que muestra la complejidad de una política donde nuevos actores, otrora invisibilizados en el análisis de la cuestión del Estado y el derecho, aparecen exigiendo su espacio político. Es así como el debate sobre el poscolonialismo y la cuestión indiana toma forma en el artículo de Macasaya sobre la política de Estado boliviana. Se incluyen además en este número dos contribuciones de académicos españoles -Javier Ansuátegui de la Universidad Carlos III de Madrid y José Manuel García de la Cruz, de la Universidad Autónoma de Madrid- sobre el tema de los derechos fundamentales y los Estados de bienestar, así como una contribución sobre la situación económica de América Latina de José Gabriel Palma, presentadas en el Primer Seminario sobre Instituciones y Desarrollo realizado por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Universidad de Santiago en septiembre de 2015.

La Revista de Políticas Públicas se complace en invitar a investigadores y lectores a leer este nuevo número, de gran actualidad y profundidad para incrementar el caudal explicativo que requieren las políticas públicas, tanto en su operación, como en su desarrollo disciplinar.

Alberto Mayol

LA DIMENSIÓN SIMBÓLICA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: ESPACIO INVISIBILIZADO EN LA IMPLEMENTACIÓN

Dra. Andrea Peroni

Académica Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: andrea.peroni@usach.cl

Luis Carmona Silva

Cientista Político Universidad Diego Portales

Correo electrónico: luis.carmona@mail.udp.cl

Resumen

Se analiza el discurso de los actores involucrados en el diseño e implementación del programa "Acción en Comunidad" -sector Mina Caracoles, Chile-, con el fin de identificar intencionalidades subyacentes a la construcción de su dimensión simbólica. Para ello, se operacionalizaron las intencionalidades en cuatro racionalidades: técnica, políticas, burocrática y centrada en los destinatarios, mientras que el análisis de los objetivos del programa se estructuró bajo dos contenidos: latentes y manifiestos. La metodología de estudio fue cualitativa, a través de entrevistas en profundidad a siete actores involucrados en la gestión del programa. Su categorización correspondió al tipo de servicio humano, desarrollo de capacidades e inserción social. Los principales hallazgos indican que la baja formalización del programa, la indeterminación de sus resultados efectivos y la dependencia hacia las racionalidades discursivas, terminan por configurar un terreno apto para permear la acción Estatal, desde los diversos estadios de gestión e implementación.

Palabras clave: *Intencionalidades subyacentes, dimensión simbólica, contenidos latentes, contenidos manifiestos, racionalidades discursivas, acción Estatal.*

Abstract

The discourse of the actors involved is analyzed in the design and implementation of the program "Acción en Comunidad" –sector Mina Caracoles, Chile-, in order to identify the underlying intentions in the construction of its symbolic dimension. For this, the intentions are set in four rationales: technique, policies, bureaucratic and target-focused, whereas the analysis of the objectives of the program were structured under two contents: latent and manifest. The methodology of the study was qualitative, through seven in depth interviews of actors involved in the program's management. The categorization corresponded to the type of human service, capacity development and social insertion. The principal findings indicate that the low formalization of the program, the indeterminacy of its effective results and the dependence towards the

discursive rationalities, form a suitable path to penetrate the State action from the diverse stadium of management and implementation.

Key words: *Underlying intentions, symbolic dimension, latent contents, manifest contents, state action, discursive rationalities.*

Introducción

La existencia de diversas intencionalidades en los actores que participan en la política pública y su tensión con los marcos normativos, provocan una desarticulación en los fundamentos sustantivos de las políticas en su proceso de implementación; esta es la tesis central del presente artículo. Asimismo, se busca aportar a la resolución de problemas públicos y al proceso de toma de decisiones del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), por medio del análisis discursivo de gestores, ejecutores y usuarios del programa Acción en Comunidad. La elección del programa se respaldó en la categorización de Martínez Nogueira (2007), recurriendo al tipo de programa social de servicio humano, desarrollo de capacidades e inserción social¹, por su alta personalización del destinatario y la dependencia hacia elementos discursivos y/o simbólicos. Dicho componente forma parte de la oferta programática sobre habilitación social² en Chile, donde se puede observar la condición variable de las políticas, heterogeneidades y contingencias de acuerdo a la naturaleza de sus tareas y al nivel de interacción con los beneficiarios.

Al definir la implementación de políticas sociales como un proceso de “consistencia propia”³, con riesgos rutinarios y circunstanciales que pueden llegar a afectar el éxito de la intervención Estatal, los cursos de acción de carácter simbólico, resultan más propensos a sufrir desprolijidades en la preservación del sentido, la movilización de recursos y aportes técnicos. Mediante el análisis de la implementación en el caso de Mina Caracoles –Chile-, se demuestra cómo las acciones de carácter asociativo, no productivo, evidencian una desarticulación en la resolución de sus fundamentos políticos, con posterior surgimiento de elementos comunitarios contrarios a los propósitos gubernamentales. La hipótesis acerca que los contenidos manifiestos en las políticas no son siempre expresión plena de las intencionalidades que los inspiran y pueden ser representaciones vicarias de la equidad, la habilitación o del derecho comunitario⁴, sugiere que los cursos de acción se vuelven de máximo cuidado en la externalización de sus valores.

¹ “El objetivo de estos programas es producir una transformación significativa en el receptor. Sus acciones impactan sobre la totalidad de la persona, del grupo o de la comunidad, e intentan modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión” (Martínez Nogueira, 2007, p. 90).

² El servicio cree y confía en las capacidades propias de las personas y les otorga oportunidades para desarrollarlas.

³ Cortázar (2006) establece que no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica de lo que se estipula en el diseño de la política.

⁴ Esta Hipótesis se construye a partir de Martínez Nogueira (2007), quien explica que los programas de un carácter más bien expresivo, que constituyen una forma de exteriorizar y afirmar valores, son

El trabajo se expone en cuatro apartados: Primero se construye un marco teórico que da forma y consolida la visión simbólica, categoría clave para el análisis posterior. Luego, se trabaja el marco metodológico, a fin de explicar la muestra y técnicas de análisis. Tercero, se discuten los principales hallazgos y conclusiones, a fin de entregar recomendaciones a los organismos pertinentes, aportando al perfeccionamiento de sus procesos.

Las Políticas Públicas, Su Implementación y Otros Factores: Un Marco Teórico - Conceptual Sobre Sus Alcances

Diversos autores han dado forma al término “política pública”, pudiendo ser concebida como un curso de acción (Lahera, 2002) o acción colectiva intencional (Aguilar, 1996), donde sus objetivos están determinados por los valores públicos o por los múltiples problemas que afectan a las sociedades actuales (Subirat y Gomá, 1998). Sin embargo, estas definiciones entendidas desde el proceso, no logran darle soporte a un planteamiento más bien abstracto. Así Dye (1992) entregará una concepción donde se entienden las *Public Policy* como todo aquello que el gobierno hace o deja de hacer. Dicha noción ha sido criticada, convirtiéndose en punto neurálgico de discusión en torno al estudio de las políticas públicas, debido a su tendencia incierta. Para el caso del presente artículo se realizará la apropiación de los postulados de Dye y se complementará su explicación a partir de los aportes de Jobert (2004), “donde el Estado no es únicamente una herramienta de reducción de tensiones y de conflictos provenientes de una sociedad que le sería externa, sino que se convierte en el teatro y la trama de esos conflictos” (Jobert, 2004. En Pérez, 2010, p. 1). Establecida la manera en que entenderemos las políticas públicas, lo siguiente es definir coherentemente la forma en que se visualizará el proceso de implementación de políticas o programas sociales⁵.

Si la elaboración es un curso que en ningún caso logra asegurar el orden en el proceso, ni menos calcular la interacción de las racionalidades que en él puedan desembocar (Lindblom, 1991), su implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo, elusivo y conflictivo, siendo casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva (Villanueva, 1992). Aceptado el hecho de que las decisiones resultan de un proceso negociado y bajo ciertos marcos institucionales, las políticas o programas no reflejarán la supuesta omnisciencia de los tecnócratas esclarecidos, sino que representarán la depuración de intereses legítimos, entre ellas, la del propio gobierno (Cardoso, 2003. En Stein, 2006): Las voluntades son fundamentos, objetivos o finalidades. Deteniéndose en la labor del gobierno, los programas en su conjunto son un cristal a través del cual pueden visualizarse las transformaciones de las relaciones entre el estado y la sociedad (Mendíaz, 2004). Actuar o no hacerlo determina un propósito, y de igual forma

susceptibles de manipulación simbólica, sus contenidos manifiestos no siempre son expresión plena de las intencionalidades que los inspiran y pueden ser representaciones vicarias de la equidad o la justicia.

⁵Los programas sociales son un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención (Astorga y Facio, 2009).

provocarán impactos o síntomas sobre los individuos o grupos que conforman determinada población objetivo. Tal impacto puede ser divisado en palabras de Martínez Nogueira (2006), bajo dos producciones: instrumentales y simbólicas. Mientras que la dimensión instrumental se evoca al análisis de los insumos, la dimensión simbólica se encarga de pactar su sentido:

“La acción del Estado, en esta perspectiva, no es sólo praxis, es también discurso, y el discurso no es sólo el discurso político, sino también los símbolos institucionales, los mensajes implícitos, lo que no se dice, pero que se entiende e impregna la vida de los ciudadanos” (Pérez, 2010, p. 3).

La llegada del Estado a la sociedad se realiza con bases a la resolución previa de estos discurso, debiendo existir una coherencia y coordinación entre el ente más cupular y los servicios más humildes. Los fundamentos son moldeados tanto en el proceso de elaboración como de implementación, siendo el cauce en su totalidad una línea de producción o construcción de su dimensión simbólica. Cuando hacemos referencia a lo “simbólico”, nos referimos según Bourdieu (1989), a algo distinto al *modus operandi*, sino más bien al *modus operandum*, a la estructura estructurada. La estructura estructurante estructuradas⁶ trata de advertir cómo los sujetos comprenden el mundo y actúan en él. En sentido menos abstracto, sobre la relación del Estado y la sociedad, nos referimos a la palabra y su sentido, a los dichos que configuran, definen, delimitan y permean las acciones estatales y sociales (Bourdieu, 1993). Para Pierre Bourdieu los actos de sumisión y de manipulación simbólica están también en las relaciones de fuerza más brutales, siendo estos actos de obediencia, actos cognitivos, de principios y división. En una arena dicotómica entre las característica de la intervención y gestión estatal, “la política pública reúne el discurso y la acción, producto de la necesidad del Estado de intervenir y de, al mismo tiempo, construir la legitimidad de su acción. Así cada acción va acompañada de un discurso legitimante, y, por su parte, los discursos nunca son inocuos” (Pérez, 2010, p.4). La implementación ajunta dos niveles: práctico y discursivo. Es necesario no atomizar estos niveles, pues al “decir” también se “Hace”, de esta manera construimos realidad social (Pérez, 2010). El discurso estatal es resultado de una negociación previa (Lindblom, 1991; Cardoso, 2003; BID, 2006; Martínez Nogueira, 2006), y siguiendo las ideas de Pérez (2010), esta negociación es reflejo de los grupos sociales con representación y jerarquía social imperante. De igual forma, sugiere Pérez, la política como discurso legítimo y legitimante, en el nexo con la sociedad, adhiere al actual ordenamiento social. En consecuencia existe una estructura social que se quiere remodelar, que se ha entendido como **Moral Social**⁷. Luego de la adhesión, el Estado propone proyectar un concepto, que a saber es el reflejo del proyecto social que el grupo hegemónico quiere imponer. A esto se le conoce como **Ethos Estatal**. Por último la construcción del **discurso político** busca el consenso en

⁶ “Cuando Bourdieu aborda antropológicamente lo cultural, maneja la noción de “habitus”, entendido este como “sistemas de disposiciones duraderas y transmisibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes” (Cuche, 1999, p. 235). Mientras que la estructura implica un proceso de interiorización de lo social, lo estructurante funciona como creador de prácticas culturales y representaciones.

⁷ Pérez (2010) recomienda que sea concebida como el diagnóstico o la caracterización de los marcos interpretativos o imaginarios sociales.

torno al nuevo acuerdo establecido. Por consiguiente, todo proceso de implementación, más allá de sus fundamentos o de las características instrumentales o simbólicas que lo respalden, se mueve dentro de un marco institucional cual hoja de ruta a obedecer.

Marco Institucional

El marco institucional es una condición *sine qua non* para la canalización efectiva de los propósitos gubernamentales. Cuando se habla de marco institucional o institucionalismo, inevitablemente surgen variaciones epistemológicas y ontológicas, que hacen a la discusión teórica realmente extensa y compleja. Cada uno de estos aportes proponen implícitamente diferentes presupuestos respecto a “la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado de sus fundamentos político” (Zurbriggen, 2006, p. 67).

En los enfoques predominantes es posible encontrar, por un lado, a los racionalistas (Ver: Marsh y Olsen, 1984; Peters, 2003), quienes entienden al agente como principal modelador de las instituciones, con bases a su interés personal y maximizador. En contraposición a ellos, los estructuralistas “hacen prevalecer el condicionante de la estructura que se despliega sin que los agentes (individual o colectivamente) puedan controlarla” (Zurbriggen, 2006, p. 68). No obstante, dichos enfoques con sus intenciones excluyentes limitaron el análisis de diversas disciplinas, encasillando escuelas y aportes académicos. Con el fin de buscar la integración de enfoques, March y Stoke (2003) matizaron los componentes “agente” y “estructura”, suponiendo que los sujetos no obedecen aisladamente a su cultura y, de igual forma, a las reglas establecidas. Esta concepción relacional es tomada y potenciada por Scharpf (1997), con el objetivo de poner atención en el institucionalismo centrado en los actores. El enfoque analiza el nivel micro, detallando el modelo de preferencias y percepciones. “Se destaca la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan” (Zurbriggen, 2006, p. 74). Por lo tanto, se convierten las instituciones en modeladoras de información para influir en las decisiones y actuar de los actores. Se acentúa el hecho que los resultados de las políticas no son solo un simple cumplimiento de reglas institucionales, sino que son producto de una intencionalidad interna del actor que busca acercarse a los resultados preconcebidos (Zurbriggen, 2006). A partir de estas condiciones, se elabora una explicación de las políticas pública:

“Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membrecía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores. Las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles” (Scharpf, 1997, p. 39)

Las implicancias de elegir este enfoque para estudiar la implementación de políticas públicas, recae en la capacidad de entrar a la caja negra, desagregar la capacidad estatal y comprender que los actores que ahí trabajan están restringidos por un marco institucional, pero que a pesar de aquello tienen pequeños espacios donde sembrar sus intencionalidades individuales.

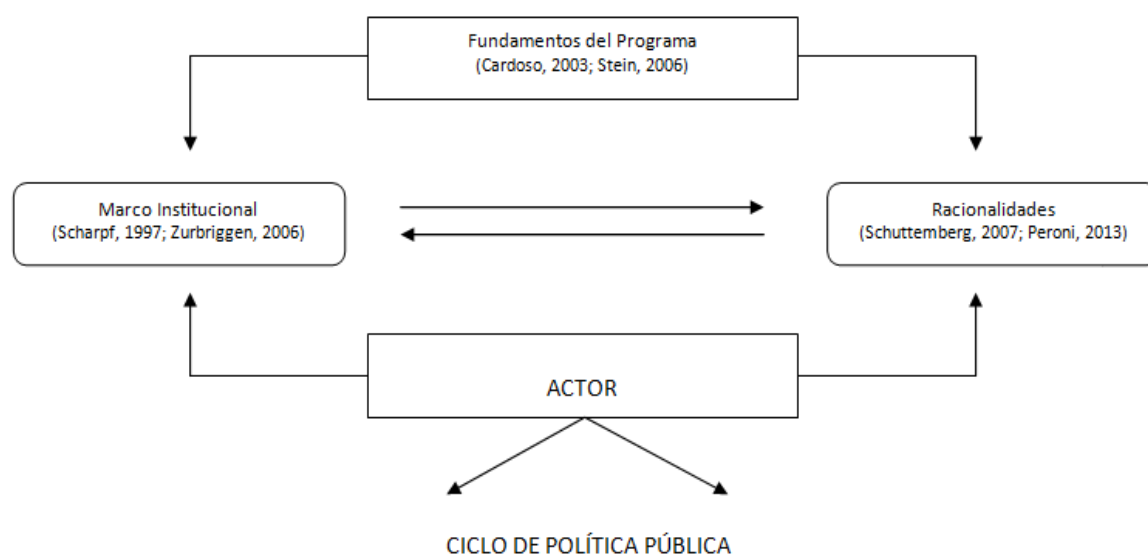
“Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas” (Scharpf, 1997, p. 39-42).

De esta forma, ¿cómo se logra identificar la intencionalidad interna de los actores involucrados?

Racionalidades

La respuesta a la anterior pregunta se halla en los postulados de Schuttemberg (2007), quien propone reconocer en los funcionarios públicos al menos tres tipos de racionalidades: Racionalidad Técnica, Racionalidad Política y Racionalidad Burocrática. Al igual que Peroni (2013) se agregará la racionalidad orientada al destinatario. Bajo la explicación de la autora, la primera pone esmero al “basamento” científico de la intervención, procurando por los aspectos teóricos y metodológicos. La segunda, se preocupa en la acumulación de poder, estando las decisiones vinculadas a un contexto político y a espera de un rédito político ex post. Por su parte la racionalidad burocrática se rige bajo reglas abstractas y la división del trabajo con el objeto de preservar su previsibilidad y transparencia. Por último, la racionalidad orientada al destinatario se enfoca en atender los intereses y necesidades de los beneficiarios de la intervención (Peroni, 2013).

Mapa Conceptual



Fuente: Elaboración propia.

Método

Establece Babbie (1996), que la investigación social puede tener muchos propósitos. Entre ellos existen tres que sobresalen en utilidad y uso: de exploración, descripción y explicación. En este sentido, el presente estudio tomará un carácter descriptivo debido a la escasa producción científica en cuanto a la vinculación de las intencionalidades de los actores involucrados en la gestión, con el cuerpo simbólico de un programa o política en su proceso de implementación. De igual forma se cree necesario agregar que este artículo tiene rasgos explicativos, ya que pretende reconstruir el proceso de gestión e implementación. Para escoger la metodología, el objeto de estudio es determinante en dicha decisión (Álvarez y Cancino, 2014). Juzgando por el carácter de la intervención y de los objetos analizados, la metodología seleccionada será de carácter cualitativo, porque permite basarse en una filosofía constructivista, con bases a la estrategia de investigación de estudio de caso y el análisis de discurso. Aquello permitirá perfilarnos a superar la acción del lenguaje, con un esfuerzo por reconocer intencionalidades y/o racionalidades. En otras palabras, los discursos pueden ser sintomáticos y son esos síntomas los que se deben examinar. Nos movemos pues en el orden de los significados y sus reglas de significación y de la acción que a través de éstos se realiza (Santander, 2011). Tal análisis será sometido a una muestra escogida con bases al muestreo en cadena o bola de nieve. Es imperioso aclarar que para el caso de nuestra primera muestra, correspondiente a los gestores⁸, su selección fue inminente ya que son las únicas dos personas encargadas del diseño y

⁸ Profesionalmente, el gestor del programa se encarga de promover temáticas sociales particulares, con el fin de sintetizar problemas públicos y darle solución. En esta oportunidad, son quienes idearon y coordinan el programa "Acción en Comunidad". Para el caso de los ejecutores, se les encomienda la tarea de llevar el programa al lugar de implementación con el fin de cumplir sus objetivos.

gestión del programa. Establecido eso, la muestra se desglosa de la siguiente manera: Para el caso de quienes idean, coordinan y gestan los programas, se decidió utilizar una muestra equivalente a dos profesionales. La misma cantidad fue utilizada para quienes se encargan de ejecutar el programa en terreno, en esta oportunidad labor encargada a la ONG “Trama Rural”. Por último, se aumentó la cifra de individuos a tres para el caso de los beneficiados, con el objeto de obtener una información más precisa. La cantidad total de entrevistados es explicada por: 1) el tiempo y recursos que disponen los investigadores para la producción de información. 2) como sugiere Tylor y Bogan (1987): más allá del número de intervenciones, lo importante son las potencialidades de los objetos estudiados y así lograr las pretensiones del policy paper. 3) respecto a los beneficiados, se buscó ser coherente a los objetivos del programa Acción en Comunidad, por lo que un criterio a respetar fue la nula participación de los entrevistados en junta vecinales y/o organizaciones politizadas.

El programa analizado lleva la etiqueta “Acción en comunidad”⁹ y corresponde al componente de habilitación social de personas vulnerables, el cual -por consiguiente- se enmarca en una política global de superación de la pobreza. La misión del FOSIS es liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a la disminución de desigualdades de manera innovadora y participativa (FOSIS, 2015). Los objetivos del programa son coherentes a la planificación estratégica del servicio y buscan disminuir las vulnerabilidades de familias en extrema pobreza, activando sus capacidades humanas. Su intervención incorpora dos ejes: uno relacionado a la formación comunitaria y el otro al financiamiento de proyectos comunes. El programa propiamente tal puede diferenciarse en dos acciones: Aquellas orientadas a comunidades totalmente desarticuladas y hacia aquellas con un grado de articulación, en miras a la autogestión. Es un programa no postulable, por lo que la elección de las comunidades beneficiadas se realiza bajo el mecanismo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), mesa donde participan múltiples actores locales, regionales y de FOSIS central. La cobertura está definida para 25 familias, condición solo nominativa respecto a los requisitos que establece la Dirección de Presupuesto (DIPRES).

Hallazgos, Discusión y Resultados

“El pan y la sal, por partes iguales; los beneficios, cada uno los suyos”

(F. Dostoievski, Crimen y Castigo)

En el siguiente aparato se presentarán de manera separadas las categorías encarnadas en cada objetivo específico.

⁹El trabajo de campo se realizó en “Mina Caracoles”, ubicada en la comuna de Rinconada de los Andes, a las cercanías de San Felipe - Chile. Las fechas de trabajo en campo oscilaron desde el 24 de septiembre del 2015, hasta el 3 de octubre del mismo año. La llegada a este caso fue gracias a la información otorgada por el FOSIS central, recomendando a los investigadores una comunidad que plasmaba los criterios de focalización (índices de pobreza, vulnerabilidad e intervención del municipio en la zona).

Fundamentos del Programa

Al ser el componente Acción en Comunidad una subcategoría de la habilitación social, automáticamente se deben identificar los perfiles programáticos que allí convergen. Juzgando por el grado de desarticulación y vulnerabilidad comunitaria de Mina Caracoles, se dispondrá de un curso de acción adecuado al contexto¹⁰, correspondiendo al tipo “primera instancia”. Se analizan los contenidos del programa a través de dos perspectivas: desde los contenidos latentes y los manifiestos. Así la comprensión de los fundamentos variará según la perspectiva con la que se examinen: Tras el foco del contenido latente, el programa Acción en Comunidad busca disminuir la vulnerabilidades de ciertos grupos a través de la activación de sus capitales humanos (entre otros), transfiriendo herramientas para fomentar el trabajo colaborativos entre ellos. Tal acción adjunta la formación comunitaria y el financiamiento de proyectos comunitarios.

Por otra parte, y bajo el lente del contenido manifiesto, el programa acción en comunidad busca:

"Dos intereses del Estado [...] Que las organizaciones y los barrios sean mucho más aliados a la concertación después de estos procesos de trabajo comunitario (entonces el Estado cree que teniendo esta cercanía con las comunidades va a tener una mayor relación) [...] y porque se requiere que el Estado se visualice en los territorios, se visualice en los barrios, que se sienta también de nuevo esa cercanía y esa sensación de participación". (Gestor, FOSIS).

En consecuencia, la dimensión más allá de lo instrumental, esta evocada a un objetivo político, donde el Estado a través de la “activación de las comunidades”, busca desplegar el aparataje de símbolos y significancias, y visualizar las transformaciones en la relación entre el Estado y la sociedad.

“Se hace política para destruir la vida en comunidad porque es peligrosa” (Gestor, FOSIS).

Los gestores del programa manejan los fundamentos con una aparente racionalidad política y reconocen los objetivos manifiestos tras la intervención, aunque eso signifique socavar el tejido social. No obstante, como se verá en el transcurso del análisis, los gestores tienen una racionalidad distinta, contraria al Ethos estatal, donde se re-diagnostica la moral social.

Entendido los fundamentos manifiestos del programa Acción en Comunidad, se pasará a trabajar la primera categoría correspondiente al:

¹⁰ Estos pueden ser de mayor complejidad y con mira a la autogestión, o bien inicial y con miras a la activación de capacidades (primera instancia).

Marco Institucional

Al detenernos en la identificación de los ejes centrales que el estado traspasa a los servicios o ministerios, es de esperar que la racionalidad de los funcionarios que las manipulan o receptan sea de carácter burocrático y/o técnico.

"El Estado chileno lo que hace es definir sus prioridades políticas desde el gobierno central, esas se gatillan y se toman. Ellos definen desde el plan de gobierno cuáles son las políticas que son prioritarias y cuáles van a ser los énfasis... pero tú no tienes oportunidad para hacer una traducción más concreta de eso y nos está costando caro" (Gestor – FOSIS).

Asumiendo que dicha manipulación otorga al programa estabilidad en sus bases, esta etapa se convierte en clave para la gestión. No obstante, el actor nos deja entrever una tensión interesante desde el punto de vista de las jerarquías. Se expone una sensación insipiente de desventaja, de desprolijidad, debido a una mala lectura sistemática y recíproca de las capacidades.

"Existe la teoría de los intersticios dentro de los servicios públicos... en esos intersticios tú tienes poder, puedes correr un poco las cosas, ponerlas más allá, o bien decir que no tienes poder y operarlas como vienen. Esos intersticios son los que tenemos que manejar pa' que estas cosas vayan encontrado su camino (Gestor – FOSIS)

Internalizada esa tensión, los gestores entienden el marco institucional como una burbuja no del todo limitadora. Si hacemos el nexo con la poca rigidez del programa planeado, se hace efectiva la hipótesis de que la gestión posee capacidad de introducir cambios más allá del instrumental. Esta ventana les da espacio a los gestores a permear la acción estatal.

"Estamos moviéndonos en un aparato del Estado que tiene su condicionante y que dentro de esas uno puede ir abriendo espacios pa' aprovecharlos pa' lo que queremos hacer [...] Hay que ir introduciendo el bichito" (Gestores, FOSIS)

¿Qué carga simbólica contiene dicho elemento?

El hecho de permear la acción estatal puede ser valorado y juzgado dependiendo en la vereda que el actor se encuentre respecto a los propósitos. En este caso permear es introducir al programa elementos extraños al cuerpo original.

Racionalidades

La identificación de los elementos introducidos serán con base al análisis de las racionalidades de los actores, considerando que el perfil de la discurso terminará por pactarle un sentido al programa.

“No puedes desde la intervención tomarlos, domesticarlos, es muy difícil; tu puedes creer que el Estado lo logró, el que interviene puede creer que lo logró[...] pero las personas pueden pensar, pueden tomar decisiones y puede ser que a uno no le gusten esas decisiones. O sea, yo creo que por eso no inyectan tantos recursos en estas cosas [...] porque en esto tú te metes en decisiones que son de otro, inclusive en la autogestión el otro toma decisiones. Tu tratas de darle marco, pero el marco siempre es el que ellos definen” (Gestor N°1)

“yo creo que las personas que viven en situación de pobreza, tienen la fortaleza de vivir en condiciones que todos los sectores medio y altos serían incapaces de desarrollar. Tienen estrategias y toda una forma de vida que desde acá son desconocidas. O sea, muchas veces llegamos como: “vamos a hacerle un plan de vida a la familia pobres para que puedan sobrevivir”... si hicieran caso a lo que nosotros le decimos se irían a la mierda! ellos tienen y conocen mucho mejor las redes y por eso que éstas movidas de sacar a los pobres de aquí y ponerlos allá, le rompen todo el tejido que ellos construyeron” (Gestor N°2)

La racionalidad identificada es más bien orientada a los destinatarios. El análisis comparativo entre el discurso de ambos gestores nos ratifica dicha orientación, llevada al extremo en cuanto a sentimientos de empatía hacia el individuo sujeto a derecho. Las capacidades técnicas burocráticas se ven sobrepasadas por un conocimiento y valoración a priori de las comunidades y de sus vulnerabilidades. Los gestores interactúan bajo una dicotomía: se hacen parte del estado, reconocen los principios y estrategias de instrumentalización, pero se autoimponen el sentimiento moral de generar “empoderamiento” más que “pasividad”. A su vez, parece ser que las pretensiones del poder central fracasan frente a los propios marcos de los beneficiados. La evaluación previa de las cuales los gestores no pueden despojarse, genera la irrupción de sus propias estructuras estructurantes.

“yo siento que este es un camino de vida, que ha sido bien vapuleado y que ha sido mirado en menos (...) pero que en el discurso te viste de que tienes temas participación y temas de comunidad, siempre. Entonces para el discurso somos súper participativos, miren por ejemplo este programa, pero en la práctica un pelo de la cola no más. Yo siento que en el programa estamos en una pelea, de hecho nos recortaron el año pasado la mitad del presupuesto y la gallá es apática... esta – además- choriá con el Estado” (Gestor, FOSIS)

La explicación a la sobre posición de este factor puede estar en la relación que los gestores construyeron frente a los *frames*, aunque siendo ellos su máxima representación. La noción utilitaria sobre el servicio entregado genera una desazón base que se cristaliza en los productos.

“A nosotros nos miran muy en menos, de hecho nos llaman “diversión social”... como que no estamos en la innovación... “ustedes entretienen a la gente mientras nosotros hacemos las cosas en serio”” (Gestor, FOSIS)

Esas tensiones llegan a tocar el terreno del menosprecio, obviando que la utilización del material simbólico es de máximo cuidado. Así los actores respaldados de sus propios habitus¹¹ construyen un programa que se aleja del sentido manifiesto que el máximo poder encomendó, moviendo las fronteras de la acción hasta lo “autofragelante”. Es entonces cuando el traspaso hacia los ejecutores debería reproducir estas intencionalidades.

Ejecutores

El relevo que en esta instancia se experimenta adjunta ciertas complejidades propias del proceso de implementación. Los gestores hacen entrega del “testimonio” a los ejecutores asumiendo que el arribo al destinatario será en el carril que ellos propusieron. Los ejecutores, a pesar de responder a los incontables mecanismos que buscan mantener los objetivos, tienen sus racionalidades, reciben, codifican los mensajes e imponen sus formas. Resulta significativo destacar que ellos son quienes se encuentran cara a cara con los destinatarios, son quienes interactúan y despliegan la poderosa herramienta del lenguaje. El mensaje en ningún momento es inocuo, la primera oración cruzada con el destinatario es la piedra angular para la construcción del aparato imaginario lleno de pretensiones.

“Viene todo definido desde la misma licitación, digamos: los objetivos generales, la metodología, los objetivos específicos, las etapas, los plazos, entonces uno puede quizás plantear algunos ámbitos de innovación” (Ejecutoras, ONG).

Los ejecutores muestran una racionalidad técnica-burocrática que determina la satisfactoria implementación de los insumos tangibles. En este marco, sólo se hace mención a los atributos latentes.

“Entonces haces trabajo en terreno con la gente y validas que la gente es inteligente, que la gente es trabajadora, que la gente es creativa. Y que hay un montón de capacidades; que hay una desigualdad tremenda y que el sistema los destruye sistemáticamente [...] yo creo que después de tanto abuso como del asistencialismo y del ninguneo, la gente como que pierde la confianza de las capacidades que ellos mismos tienen” (Ejecutoras, ONG)

Ya en la arena de lo simbólico, la reproducción de las estructuras que estructuraron el sentido del programa se hace efectiva, los ejecutores reciben la señal de los gestores y la reproducen a cabalidad. Es decir, el foco está orientado a los individuos, se asume su posición vulnerable, pero frente al sistema; se critican los cursos de acción que el estado impone y se manifiesta la necesidad de posicionarlos.

¹¹ “Sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin, sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser el producto de la obediencia a reglas, y, a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas sin ser producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 2002, p. 93)

"En términos de visualizar a las personas como sujetos de derecho y yo creo que ahí hicimos algo interesante [...] que está todo el discurso de los derechos pero en la práctica no se les considera mucho" (Ejecutoras, ONG).

Tal posicionamiento se aleja totalmente de los fundamentos estatales, apelando los ejecutores, no a reactivar sus capitales productivos (como indican los objetivos del programa), sino más bien sus capacidades reivindicativas.

"Entonces por eso nos interesa que ellos también se den cuenta que si joden, si insisten y si van como colectivo, porque los problemas no los tiene una, son varios, te van a escuchar más. O sea son individuos, son sujetos pero se articulan con un fondo en común.[...] Y eso puede resultar amenazante" (Ejecutoras. ONG).

En consecuencia, los insumos discursivos que se les entregan a los destinatarios logran montar la última extremidad del cuerpo simbólico del programa. En esta cita se halla la visión de mundo de los ejecutores, ellos convierten el sentido empático de la gerencia en una capacidad de resiliencia y lucha. Esta dimensión que buscaba en un comienzo de generar un apego político, se convierte en un arma de doble filo tanto para el poder local como cupular.

"Aprendimos hartas cosas con ella, a defendernos como dicen ustedes po', a valorarnos, a no tener miedo[...] Para nosotras fueron como la llave para abrir el candado que nunca podíamos abrir, fue como la esperanza que nos dan para que nosotras sigamos luchando... porque siempre hemos estado solas, a quien le preguntes tu es lo mismo, solas..." (Beneficiadas, Mina Caracoles).

Conclusiones

El marco institucional cumple un papel fundamental en la construcción de la dimensión simbólica del programa Acción en Comunidad, en tanto sea un factor determinante en las acciones de los actores y su relación con los objetivos preconcebidos. Asumiendo la fragilidad de las relaciones institucionales, no es casualidad que existan los suficientes incentivos para introducir variaciones significativas al cuerpo simbólico predispuesto por los *frames gubernamentales*. En consecuencia, el resultado del programa no se determina por un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas, sino más bien por las acciones ex post de cada actor estratégicamente posicionado. La racionalidad operativa tras el re direccionamiento simbólico está orientada al destinatario, alejándose de los aspectos normativos sugerentes a una racionalidad política. Se desata una tensión entre los contenidos latentes y los manifiestos. La construcción simbólica global, bajo las estructuras estructurantes de los actores involucrados, tiene estadios determinados de reconfiguración. El primero de ellos se desarrolla en el terreno de los gestores, esbozando los primeros lineamientos figurados y comprometiendo la línea de acción discursiva. El segundo estadio se desarrolla en manos de los ejecutores, quienes receptan la estructura, la decodifican y replantean bajo su propio entendimiento. Se

termina por consolidar un cuerpo simbólico que en ningún caso es inocuo, tanto para el destinatario como para el poder.

Se acepta la hipótesis de que la dimensión simbólica del programa resulta ser una representación vicaria de la reactivación comunitaria y recuperación del tejido social, mientras sea visto bajo los propósitos gubernamentales. Sin embargo, los gestores (máxima expresión de estos propósitos) superan dicha intención y encausan los objetivos según sus estructuras y las del servicio. Se le recomienda al FOSIS no obviar el carácter activo (no inocuo) de los discursos, así como también delimitar el cauce simbólico que, dispuestos a generar lo contrario a la mera manipulación política, va tomando ribetes violentos. Esa violencia –buena o no- es receptada por usuarios que –para el statu quo- no tienen la capacidad de materialización. La metáfora del “arma de doble filo” aplica tanto para los destinatarios como para la intervención Estatal. Es oportuno construir esta dimensión de manera más consciente e interiorizar a los ejecutores sobre sus alcances. Por último, no se debe obviar que el programa pretende sentar las bases para el arribo de otras iniciativas. Generar un escudo comunitario puede estropear la coherencia y la libre implementación de aquellas futuras intervenciones.

Para posteriores investigaciones se recomienda introducir la variable “permeabilidad política”, abriendo un tercer estadio concerniente al mecanismo IRAL, en el que convergen actores políticos regionales, locales y centrales, para definir puntos estratégicos en la gestión del programa. Dicha caja negra contiene el eslabón para completar el proceso de construcción simbólica, debido a las decisiones que el marco institucional permite tomar en esta instancia.

El programa acción en comunidad encaja en la categoría de “programas blandos”, debido a su baja formalización e indeterminación de sus resultados efectivos¹². Según este diagnóstico, se recomienda enfocar el análisis en la forma de externalización de los valores. Es decir, si la naturaleza del programa requiere presencia decisiva de racionalidades discursivas, es necesario que el trabajo gerencial adopte mecanismos que cristalicen los fundamentos y sean utilizados como principios regidores. De alguna manera se propone superar el “carácter blando”, agregando zonas rígidas al cuerpo programático.

Con el fin de externalizar efectivamente los valores discursivos del programa, se recomienda a los gestores de FOSIS, primero, resolver las tensiones previas de los discursos, así como también, determinar una lectura unificadora de los fundamentos del programa, que generen una movilización de todos los actores involucrados en el proceso de implementación. Este proceso debe asegurar que el discurso en ningún estadio de intervención se vuelva violento, recomendando construir una hoja de ruta con concepto clave y armonioso a los objetivos.

El nexo con los ejecutores debe realizarse a través de mecanismos consientes del carácter abstracto de la intervención, advirtiendo que la forma en que se comunica

¹²Criterios extraídos de Martínez Nogueira (2007) en su ejercicio de categorización de programas sociales.

puede generar desbordes políticos, siendo probable el surgimiento de amenazas tanto para los gestores como para los ejecutores.

Por último, los discursos generan cambios significativos en el “sujeto – objeto” de la intervención, como también en toda la comunidad que los rodea¹³. Considerando que la característica del programa estudiado es de primera instancia, la idea de conciliar o equilibrar las pretensiones del sujeto a derecho es una condición necesaria para la disposición a futuras intervenciones.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. (1996). *La evaluación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Alvarez, L., & Cancino, F. (2015). Maternidad y formación de familia en mujeres de ingresos bajos y medios-bajos: una perspectiva intergeneracional. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

Astorga, A., & Facio, L. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, nº9.

Babbie, E. (1996). *Manual para la práctica de la investigación social*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Babbie, E. (1988). *Métodos de investigación por encuesta*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Benito, L., & Rodríguez, C. (2006). Roland Barthes y el análisis del discurso. *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, 12, 11-36.

Bourdieu, P. (1991). Estructuras, habitus, prácticas. *El sentido práctico*, 91-111.

Bourdieu, P. (2000). Sobre el poder simbólico. En *Intelectuales, política y poder*. UBA/Eudeba, 65-73.

Bourdieu, P. (1993) Esprits d'État. *Revista Actes de la Recherche*, 96/97 (1) 49-62.

Bustelo, M., & Lombardo, E. (2006). Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140.

Canales, M. (2006). *Metodologías de la investigación social*. Santiago: LOM.

CEPAL (2015). Implementación de políticas públicas. Recuperado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MLDPsIGy0fAJ:www.cepalo.org/ilpes/noticias/paginas/7/35927/c14_proceso_formacion_pp.ppt+&cd=1&hl=es&ct=clnk.

¹³ “El discurso político desde el Estado genera un cambio en la correlación de poder[...] Sin embargo, esta transformación no se puede gobernar en su totalidad” (Pérez, 2010).

- Cortázar, J. C.** (2006). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cuche, D.** (1999). *La noción de cultura en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dye, T.R.** (1992). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Garretón, M. A.** (1996). Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico. *Excerpta*, 2.
- Jobert, B., & Urzúa, R.** (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago: LOM Ediciones.
- Lahera, E.** (2002). *Introducción a las políticas públicas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, C. E., & Goñi, E. Z.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Marsh, D., & Toke, D.** (2003). Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of the dialectical model of policy networks. *Public Administration*, 81, (2) 229-251.
- Martin, M. P.** (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames. *3er Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*. Recuperado de: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/Programa_3er_Encuentro_SCHPP.pdf.
- Martínez Nogueira, R.** (2006). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En Juan Carlos Cortázar Velarde (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendíaz, M. G.** (2004). El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Universidad Nacional del Rosario, Argentina. Recuperado de: <http://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/847>.
- MIDEPLAN** (2000). Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios. Gobierno de Chile. Documento 4.
- Moore, M. H.** (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- Pérez, M. J.** (2010). Análisis de la dimensión simbólica de las políticas públicas. Algunas claves para entender los problemas de implementación. Documento de trabajo. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.
- Peroni, A., & Palma Amestoy, C.** (2013). La implementación de los programas sociales y de empleo: racionalidades y perspectivas de los funcionarios públicos en Argentina. *Revista Latina de Sociología* 3, 144-132.

Pressman & Wildavsky (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Raczynski, D. (1994). Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos. *Colección estudios CIEPLAN*, 39 (1992), 29-69.

Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de moebio*, (41), 207-224. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/cmoebio/n41/art06.pdf>.

Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Stein, E. (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. IDB.

Subirats, J., & Ricard, G. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

Tomei, M. (1997). *Fondos de Inversión Social: el caso de Chile*. OIT.

Triandafyllidou, A., & Foutiou, A. (1998) Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making. *Sociological Research*. Recuperado de: <http://socresonline.org.uk/3/1/2.html>.

Villanueva, L. F. A. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Zaldua Garoz, A. (2006). El análisis del discurso en la organización y representación de la información-conocimiento: elementos teóricos. *Acimed*, 14 (3). Recuperado de: http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol14_3_06/aci03306.htm

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 67-83.

INDIANISMO, POLÍTICA Y ESTADO EN BOLIVIA: UNA REFLEXIÓN DESDE LA HERENCIA DE FAUSTO REINAGA

Carlos Macasaya Cruz

Movimiento Indianista Katarista (MINKA)

Correo electrónico: c.macusaya@gmail.com

RESUMEN

El indianismo de Reinaga ha sido muy influyente aunque poco estudiado. En él se pueden identificar ideas que han marcado no solo a los movimientos indianistas. Básicamente se trata de cinco elementos que dan coherencia a los planteamientos indianistas de este autor: 1) Sociedades yuxtapuestas o Dos Bolivias, la que es su modelo básico de análisis; 2) Sujeto racializado o indio, quien es pensado como sujeto político; 3) Imperativo histórico como partido indio, condición básica para que el sujeto político se realice como tal, 4) Epopeya india o contra-historia indianista, revisión crítica de la historia oficial que es fundamental en la fonación de una conciencia política en el sujeto racializado; y 5) Revolución del Tercer Mundo, la ubicación internacional del proceso que el indio debe realizar en Bolivia y su proyección.

Palabras Clave: Indianismo, sujeto racializado y racialización.

ABSTRACT

Indianismo of Reinaga has been very influential but not studied in depth. In his theory ideas that have marked not only the indianistas movements can be identified. It's essentially five elements that give coherence to this author indianistas approaches : 1) Two juxtaposed societies or Bolivias , which is the basic model of analysis; 2) Racialized subject or Indian , who is thought of as a political subject ; 3) Historical Imperative as an Indian party, a basic condition for the political subject to be made as such , 4) Epic Indian or counter-history indianista, critical review of the official story that is essential in phonation of political consciousness in the racialized subject ; and 5) Revolution in the Third World, the international location of the process that the Indian should perform in Bolivia and its projection .

Keywords: Indianism, racialized subject, racialism.

Introducción

En la actualidad Fausto Reinaga goza de mucha fama e incluso es un nombre rodeado de un aura mística. Sin embargo, hasta no se hace mucho era un nombre rechazado, no solo entre sectores blancoides “amigos de los indígenas” sino entre dirigentes “indígenas”. Pero en otros sectores menos vinculados a ONG’s, Reinaga ya había ganado terreno con sus ideas y ello gracias a los hoy menospreciados bloqueos aymaras de los años 2000 y 2001, bloqueos protagonizados por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), dirigida entonces por el indianista Felipe Quispe Huanca, “el Mallku”. Se trataba de movilizaciones que, a diferencia de la “guerra del agua” en Cochabamba, ponían el acento sobre el carácter colonial del Estado boliviano y a la vez lo desestabilizaban, en tal situación el indianismo se abrió paso y se posicionó como una forma de entender lo que pasaba en Bolivia, dando así sentido a los acontecimientos.

Dos ideas sintetizan como en adelante el indianismo iba ganando terreno desde aquel entonces: se decía en las movilizaciones y en los debates en vía pública que “hace quinientos años no manejamos nuestros recursos naturales” y “hace 500 años que no nos gobernamos”. Estas ideas tan sencillas, pero a la vez tan claras, aludían al control sobre los recursos naturales y a un gobierno propio que lograra ese control. Pero además, Felipe Quispe, en sus apariciones públicas, solía lanzar frases entre las que se encontraban citas casi textuales de *La Revolución India* de Fausto Reinaga. Se puede decir que fue Quispe quien sacó del “anonimato” a Reinaga, popularizando algunas de sus ideas indianistas como la idea de “dos Bolivias”.

A pesar de la gran influencia del indianismo pocos lo han estudiado, y las más de las veces lo han confundido con el katarismo. También los prejuicios (racistas) sobre lo “ancestral y eso que se llama “memoria larga” han ayudado a menospreciar y “echar tierra” sobre el indianismo. En el presente trabajo solo nos concentraremos en lo que considero son los elementos fundamentales del pensamiento indianista de Fausto Reinaga, expresados en su libro *La Revolución India* (1971). Sin embargo, es necesario hacer algunos apuntes sobre el indianismo y sobre Reinaga.

El indianismo surge a partir de las limitaciones de lo que se ha llamado la “revolución nacional” y respecto al Estado que devino de dicho proceso. En aquel entonces el Movimiento Nacionalista Revolucionario se hizo del poder y emprendió un proyecto de modernización estatal, buscando formar una burguesía desde el Estado y proyectando una identidad nacional “mestiza”, pero en la el “indio” era parte de un glorioso pasado y en el presente era un estorbo a la modernización del país. La ampliación de la ciudadanía que se dio entonces, junto a la reforma agraria, renovaron en los hechos las distenciones entre “indios” y “no indios”, aunque esta diferenciación era encubierta ideológicamente por la idea de “nación mestiza”. El color de la piel, el apellido, como tantos otros signos de distinción, seguían siendo elementos relevantes en la diferenciación entre la población boliviana, aspectos condicionantes en las relaciones de poder. En general, las diferenciaciones coloniales se reactualizaron y en esta situación emergió el indianismo, entre jóvenes aymaras migrantes en la ciudad de La Paz, quienes percibieron los límites del proyecto instaurado, pero también las posibilidades.

El indianismo surgió con el Partido Agrario Nacional, fundado en 1960 por José Ticona, Raymundo Tambo, Juan Rosendo Condori y Constantino Lima, entre otros. Luego se formaron otras organizaciones como el Partido Indio Aymaras y Keswas (1962). La universidad, entonces espacio ocupado por las castas blancoides de La Paz, también fue escenario de la emergencia indianista con la formación del Movimiento Universitario Julián Apaza, a finales de los años 60. Incluso se formó la primera asociación de profesionales aymaras: el Centro de Coordinación y Promoción Campesina MINKA. Estas organizaciones y el trabajo de quienes las conformaron, se dio en un periodo que podemos llamar inicial formativo (1960-1971). Luego sigue un segundo, en el que se produce el parto de otra corriente que no solo se diferenció del indianismo, sino que lo confrontó: el katarismo. Las expresiones más destacadas de estas dos corrientes fueran el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA), de línea indianista, y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MRTK), de línea katarista, ambas organizaciones fundadas en 1978. A este segundo periodo podemos llamarlo de bifurcación (1973-1980). Un tercer periodo está caracterizado por la participación parlamentaria del MITKA primero y luego del MRTK; en este periodo se dan muchos problemas y fracturas en estas organizaciones, aunque en distintos tiempos, llegando a un proceso de descomposición, por lo que podemos llamar a este periodo como de decadencia (1983-1997)¹⁴.

En este proceso, que he dividido en tres periodos, se puede afirmar que Reinaga tuvo un papel importante en el primero, el *inicial formativo*, básicamente como ideólogo, aunque también tuvo relaciones, y muy tensas, con quienes formaron el PAN y el MUJA, por ejemplo. Pero cabe hacer algunos apuntes sobre este personaje.

Fausto Reinaga (1906-1994), potosino, fue bautizado como José Félix, nombres que cambio por el de Fausto por el impacto que le causo la novela de Goethe, "Fausto". Se tituló como abogado en la Universidad San Francisco Xavier de Sucre, en 1937, un par de años después de la "guerra del Chaco". En el gobierno de Gualberto Villarroel llegó a ser diputado (1945-1946) por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y participó en el "Primer Congreso Indigenal" (1945). En 1947 fue exiliado y vivió en Argentina, volviendo al país al año siguiente. Siendo un partidario del nacionalismo revolucionario, tomó parte en la "revolución nacional" (1952). En el gobierno del MNR trabajó como asesor de la Comisión de Reforma Agraria.

Hasta entonces, Reinaga conjugaba en su ideología las influencias del indigenismo, el nacionalismo revolucionario y el marxismo de aquellos años. A mediados de los 50 se desilusiona del proyecto nacionalista que estaba en marcha. En 1957, tras asistir al IV Congreso de la Federación Sindical Mundial es invitado a concurrir al 40 aniversario de la URSS y se decepciona de su máximo referente ideológico-político, quedando en una especie de "vacío ideológico". Poco después conoce a unos jóvenes aymaras (José Ticona y Raymundo Tambo) que en 1960 formarán (como ya se apuntó) la primera organización indianista, el Partido Agrario Nacional (PAN). Un par de años más tarde Reinaga se hará indianista, criticando las corrientes que estaban en boga y su propia producción anterior, y buscara formar, con algunos de los fundadores del PAN, su propia organización: el Partido Indio de Bolivia (PIB). En 1971 participa del histórico

¹⁴ Podemos hablar de un periodo de re emergencia que se inicia desde al año 2000, con los ya mencionados bloqueos aymaras.

congreso de la Central Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). Un año antes publicará su obra más importante: *La Revolución India* (1970).

En la segunda mitad de los años 70, tras varios años de relaciones tensas y de confrontación con los indianistas, trata de formar a su alrededor la Comunidad India Mundial (CIM) y la Comunidad Amáutica Mundial (CAM), ambos proyectos dirigidos a captar “occidentales” y frustrados por su personalidad nada “comunitaria”. En 1980, tras la realización del Primer Congreso de Movimientos Indios de Sudamérica (Cuzco-Perú), evento en el que participan miembros de MINK’A y del MITKA, Reinaga rompe definitivamente con el indianismo planteando en contraposición el pensamiento amáutico o “reinaguismo”, presentándose a sí mismo como el “único indio auténtico”, lo que será la total decadencia intelectual de este polémico personaje.

Ahora es pertinente hacer una periodización sobre la producción de Reinaga, para ubicarla de mejor modo en el indianismo. Se puede identificar tres etapas en la obra de Fausto Reinaga: 1) pre-indianista (1940-1960), indianista, 1964-1971, y 3) post-indianista (1974-1991). Acá hemos de ocuparnos del pensamiento indianista de Reinaga, básicamente expresado en su libro más influyente y más importante: *La Revolución India*, obra publicada en 1970, y que es una de las expresiones más importantes del periodo *inicial formativo* del indianismo.

Diferenció el indianismo de Reinaga de sus otras dos etapas a partir de que en su pre-indianismo el indio no es pensado como sujeto político, mientras que en su etapa pos-indianista, el indio deja de ser un ser concreto e histórico y se vuelve en “pensamiento”. En su pensamiento indianista, el indio es el sujeto político que debe formar una organización, a partir de su condición de sujeto racializado, para encarar un trabajo ideológico y hacerse del poder en Bolivia.

En el indianismo de Reinaga se pueden encontrar varios aspectos conllevan una idealización del pasado y la exteriorización de las experiencias dolorosas, pero calladas, del racismo; exteriorización considerada por muchos como “racismo a la inversa”. Además resalta su ideal que busca formar un proyecto a partir de la “comunidad” como una particularidad india universalizable. También se puede considerar las influencias en la construcción del indianismo de Reinaga, desde el indigenismo, con su idealización del pasado pre-colonial, pasando por un nacionalismo revolucionario, el cual afincó en nuestro autor desde la “guerra del chaco”, también resalta la influencia de las ideas sobre la religión y la filosofía de Carlos Marx y las ideas sobre la relación entre espontaneidad y conciencia de Lenin; tal la influencia más destacada y que es determinante en la construcción del indianismo de Reinaga es la influencia de los pensadores “negros” como Franz Fanon y Stokely Carmichael. Esta influencia es muy importante, pues las tres primeras corrientes mencionadas (indigenismo, nacionalismo revolucionario y el marxismo) ya habían arraigado en el pensamiento de Fausto desde sus años universitarios, mientras que la última, la de los pensadores “negros”, es lo novedoso y la que hace la diferencia, pues le permite a Reinaga ampliar su reflexión y pensar el papel político de quienes habían vivido procesos de colonización y por lo mismo de racialización.

De seguro se pueden hacer otras observaciones destacando otros aspectos que pueden ser considerados, pero he de concentrarme en los elementos básicos del

indianismo y que se relacionan a partir de un sentido político explícito y es esto lo que los articula en un cuerpo ideológico. Estos elementos, las ideas centrales que dan cuerpo y forma al indianismo de Reinaga son: a) sociedades yuxtapuestas (Dos Bolivias), b) sujeto racializado (indio), c) imperativo histórico (organización política); estos son los elementos conceptuales subyacentes que se conjugan en el indianismo de Reinaga. Estas ideas se articulan y relacionan con otros dos elementos o movimientos de pensamiento, uno como proyección y otro como retrospectiva, y que, siguiendo con la secuencia de orden, son d) Revolución del Tercer Mundo (Revolución India) y e) “contra-historia” indianista (La epopeya india).

Sociedades Yuxtapuestas (Dos Bolivias)

Diego Pacheco (1992: 38) afirma que “El pensamiento indianista tiene su fundamento en la TESIS INDIA, pues esta manifiesta que existen dos Bolivias: la Bolivia India y la Bolivia Europea”. La afirmación de Pacheco deja de lado que el planteamiento en el que se afirma que en Bolivia hay Dos Bolivias se lanza en *La Revolución India* (1970), publicada un año antes que la *Tesis India* (1971). El simple ejercicio de revisar el índice de *La Revolución India* le hubiera servido para verificar que en tal libro hay un acápite, en el segundo capítulo, llamado Dos Bolivias.

La anterior observación puede parecer muy superficial y pueril, pero el hecho de que se “caiga” en tal descuido demuestra la ligereza con que se lee la obra de Reinaga y a partir de tales lecturas se lanzan afirmaciones que son consideradas serias; es como que “ya se sabe” lo que dice el “resentido” Reinaga y por lo tanto no hace falta ver esos pequeños detalles, puesto “todo está claro”. Pero ese detalle puede condensar más que un simple descuido. Este “descuido” es la expresión misma del menos precio racista.

La idea de “Dos Bolivias” que Reinaga plantea en *La Revolución India*, fue popularizada por Felipe Quispe durante las movilizaciones aymaras de los años 2000 y 2001. Verushka Alvizuri (2009, p. 104) dice que esta idea “es prácticamente calcada de las reflexiones que Carnero [Hoke] hace sobre el Perú en su libro *Nueva teoría para la insurgencia*, publicado en Lima en 1968”. Claro que los modelos que articulan dos componentes de análisis no son creación de Carnero Hoke, son modelos que frecuentemente emergen y simplifican las relaciones sociales en dos elementos en disputa. Además, eso de ser una idea calcada, parece insinuar que Reinaga no habría hecho más que “copiar” lo que Carnero Hoke planteó.

En su primera publicación, *Mitayos y Yanaconas*, originalmente publicado en 1940, Fausto Reinaga (2012, p. 11) entiende que “es necesario e imprescindible estudiar sociológicamente el periodo incaico primero, y el periodo colonial, después. Porque la Republica no es más que una mezcla de elementos supervivientes de estas dos sociedades y una avasalladora y letal intromisión imperialista”. En esta cita, extraída del primer libro de Reinaga, tenemos el preludio del análisis indianista que se expresa en las *Dos Bolivias*: los “elementos supervivientes” del periodo incaico y del periodo colonial se mezclan en la república, dándole a la misma su carácter específico.

La forma en la que nuestro autor entiende Bolivia en 1940, desde su *Mitayos y Yanaconas*, se articula a la lectura que años después Reinaga hará del libro *Nueva teoría para la insurgencia* de Guillermo Carnero Hoke¹⁵, libro que salió por vez primera en 1968. Por lo tanto no se trata, como cree Alvizuri, de un simple calco. Verushka Alvizuri no es la única en creer que Reinaga simplemente “calca” o “toma”, sin más. Eusebio Quispe (2011, p. 35) como que le acompaña y dice: “Muchas de las ideas de él [se refiere a Guillermo Carnero Hoke], como la teoría de “Los dos Perús”, mostradas en su libro *Nueva teoría para la insurgencia* (1968) han sido tomadas por Fausto Reinaga Chavarria, para luego convertirlo en ‘Las dos Bolivias’”.

Ni Verushka Alvizuri ni “Ayar” Quispe parecen a ver revisado el pequeño libro *Mitayos y Yanaconas*. Pedro Portugal Mollinedo (2013, p. 6), más atento que los personajes anteriores, dice sobre el primer libro de Fausto Reinaga: “Allí está en germen lo que desarrollará posteriormente en *La Revolución India*” y en particular en la idea de Dos Bolivias.

Las anteriores consideraciones apuntan a resaltar que la noción de Dos Bolivias esta prefigurada en el primer trabajo publicado de Reinaga y es algo latente en sus obras anteriores a las indianistas; pero lo que ahora corresponde es tratar de explicitar el sentido conceptual que funciona bajo ese nombre. Para empezar este trabajo hay que hacerlo partiendo de que la idea de Dos Bolivias se refiere a una correlación de fuerzas y cuyo fondo conceptual es el de “*sociedades yuxtapuestas*” (Reinaga, 2001, p. 172) o, haciendo una pequeña reformulación, se trata de un proceso de yuxtaposición social que constituye a Bolivia.

La relación de yuxtaposición social entre las Dos Bolivias, la Bolivia “blanco mestiza” y la “Bolivia india”, se caracteriza por la diferenciación histórica de recorridos, la diferenciación política establecida como resultado de la conquista y la tensión de tal relación que en determinados momentos adquiere niveles explosivos, configurando un tipo de orden que se vive como natural. Se trata de una correlación de fuerzas que se visibiliza en un ordenamiento racializado y es lo que da forma y sentido al espacio social que se estructura en estas tierras.

La violencia de la conquista metamorfoseada como institucionalidad, es el lugar desde donde se impone el “orden”, la historia oficial, la educación como “Instrumento de colonización mental” (Reinaga, 2001, p. 185), los símbolos y monumentos como representaciones de un orden racializado,¹⁶ etc.; en resumen, se trata de un orden simbólico “en rígida lógica colonizadora” (Reinaga, 2001, p. 34) producido por la forma estatal que ha tomado la correlación de fuerzas. Todos estos elementos no solo son producidos por el Estado como cristalización de una correlación de fuerzas, sino que además reproducen tal correlación. Es decir que lo que es producido en función de la correlación de fuerzas “materializada” en el Estado, reproduce la misma correlación y

¹⁵En *La Revolución India*, Reinaga coloca una extensa cita, en letra menuda y de la página 15 a la 17, del libro de Guillermo Carnero Hoke, *Nueva teoría para la insurgencia* (1968), a continuación del prólogo. Esto evidencia que Reinaga compartía mucho de lo que Hoke pensaba y que de seguro fue influenciado por el libro de Hoke.

¹⁶Reinaga (2001: 32) entiende que “Las estatuas que se empujan en las plazas y las calles tienen una suprema función social: son el paradigma, el ejemplo, el modelo sacrosanto; en fin, el espejo donde deben mirarse los hombres de una sociedad, pueblo Nación o Estado”.

por lo mismo es la reproducción misma del Estado. Es como el buen hijo que se esmera por honrar al padre.

Cabe aclarar que Reinaga no habla de una Bolivia fracturada, pues de ser así se presupondría que debió haber un momento en que estaba unida, en el que se logró constituir cierta formación nacional. Habla de dos trayectorias históricas que se sobreponen una sobre otra, como consecuencia de la conquista, afectándose mutuamente pero que en última instancia una se yuxtapone a la otra. Puede decirse que desde esta perspectiva, la corporeidad estatal boliviana está atravesada por una falla, por una escisión básica que hace a su carácter mismo: la distinción “racial”, en términos de relaciones de poder, entre quienes mandan y quiénes no.

Esta relación, que preexiste a la constitución del estado boliviano, es central en el análisis indianista de Reinaga, pues expresa la “contradicción fundamental” (Reinaga, 2001, p. 116) en las relaciones sociales. La yuxtaposición social entre las *Dos Bolivias* tiene como fondo histórico y principio factual a la conquista y la colonización, pues desde entonces “Hay dos Américas: la América española y la América india” (Reinaga, 2001, p. 160). Desde la conquista europea hasta la actualidad “el occidente ha impuesto, como cosa racional justificada por el Estado, la presencia, permanencia e inalterabilidad de dos sociedades yuxtapuestas: la del blanco y la del indio” (Reinaga, 2001, p. 72). Es a partir de este hecho, de esta yuxtaposición, y su extensión temporal, que las contradicciones sociales en este país, desde la perspectiva indianista, se hacen entendibles.

Considerando tal correlación de fuerzas, se entiende que la relación del Estado con los habitantes de territorios colonizados está fundada en la violencia de la conquista y así, mediante este acto de fuerza, o mejor dicho, este acto de fuerza como Estado es impuesto y por lo mismo es ajeno y no es producto de las contradicciones del “cuerpo social” al que se le injerta. Se centraliza la fuerza de la invasión y la conquista como violencia es organizada; en otras palabras, la violencia de la conquista asume la forma Estado, un Estado-filial, pues, como estructura de mando es dependiente de la “madre patria”. Por tanto, el Estado colonial es tal porque en su origen y desenvolvimiento no responde a los procesos sociales dados en las naciones “indias” a las que se impone.¹⁷

A las naciones que sufren la conquista se les impone la colonización y esta no termina, en nuestro caso, con la “independencia” en 1825, ya que, el nuevo estado que nace, no es, nuevamente, producto de los propios procesos que se dan en las naciones que perdieron el control político de sus territorios. En 1825 se funda un Estado sin nación y que se impone a las naciones que no tienen Estado, es decir que el Estado boliviano no conlleva la constitución de una estructura de mando propia surgida de los procesos de los colonizados “indios” y fueron quienes defendían la corona los que fundaron Bolivia; por lo que se entiende que en su fundamento el Estado boliviano es una prolongación de la colonia. El nuevo Estado “independiente” depende de la estructuración del poder colonial para tener sentido y los sujetos mandantes son la personificación de tal orden. El “Estado nacionalista” desde 1952 renovará las formas de funcionamiento de la *yuxtaposición social* dándole nuevo vigor.

¹⁷Este hecho no es fortuito, ni se trata de violencia “pura”, más al contrario, obedece a una condicionante que lo determina: la expiación de la capital comercial.

Antes de las transformaciones estatales producidas desde la “revolución nacional” y en especial de la reforma agraria (1953), Reinaga entiende que “La reconquista de la tierra era un factor de unidad india; pero la reforma agraria del cholaje ha llevado la ‘lucha de clases’ al seno de la raza” (Reinaga, 2001, p. 83). Es decir que la transformación en la estructura de la propiedad de la tierra implicó cambios en las relaciones sociales entre los “indios”, dando lugar a contradicciones de clase. Lo que también influyó en la conformación de las ciudades, pues se produjeron grandes migraciones. Sin embargo, esto no significó el fin de la “contradicción fundamental”, sino su renovación u “oxigenamiento”. La conformación urbana, las dinámicas sociales a su interior reproducían y renovaban formas de dominación en las que el sentido racializado logra revivir actuando de manera más sutil y eficaz.

Ya no se trata de las viejas ciudades coloniales donde la mayoría eran gente de piel clara, sino que, por los resultados de la reforma agraria, ahora estas ciudades están llenas de “indios” que se comportan como “blancos” con el “indio”: “La población de la ciudad de La Paz, capital de Bolivia, por el color del cuero, la forma y posición de los ojos, el grosor del pelo negro, la conformación de los bellos, es una población india-aymara... Y estos indios, con tremenda vergüenza de su propia raza, se comportan como blancos-europeos con el indio” (Reinaga, 2006, p. 70). La relación de fuerzas se ha interiorizado en el indio y este vive reforzando la estabilidad de tal correlación, actuando como su guardián.

El conflicto al que de manera directa alude Reinaga en la idea de Dos Bolivias, no nos refiere a un problema de orden biológico, aunque en algunos pasajes el autor lo asuma así. No se trata de una determinación biológico-genética que actuaría como el elemento dinamizador de las contradicciones entre las Dos Bolivias. Estas contradicciones, que bien pueden ser llamadas coloniales, son, antes que culturales, político-económicas. El rol que se juega tanto en la estructura de producción y en la estructura de mando, constituye el lugar desde donde se generan las contradicciones entre “indios” y “blancos”, por tal razón Reinaga entiende que “la masa trabajadora en Bolivia la forma el indio” (Reinaga, 2006, p. 53).

Entonces, la relación entre los “blancos” y los “indios”, es una relación fundada en la violencia de la conquista, en la violencia de la invasión colonial y ésta, institucionalizada, se expresa como estado colonial que se personifica en la Bolivia “blanco-mestiza” como casta dominante. La violencia de la conquista y la colonización se extiende en el tiempo asumiendo forma institucional. Este es el punto nodal en el análisis del autor, pues busca comprender “el problema nacional” pensando Bolivia como la contemporización de “viejas” contradicciones, aspecto que debe ser pensado más allá de los parámetros que se establecen en lo que es oficialmente la historia de la “nación mestiza”.

La idea Dos Bolivias, como noción en la que subyace un fondo conceptual (sociedades yuxtapuestas), sitúa como eje de análisis las continuidades y contradicciones coloniales que se expresan en una correlación de fuerzas que adquiere forma estatal. Se trata de establecer el sentido que la colonización inscribe en el orden, como el acto de la violencia de la conquista funda un orden racializado que se ha ido renovando a lo largo del tiempo. En tal yuxtaposición social, la constitución de un sujeto racializado es fundamental, no solo como quien vive la renovación de los procesos de ordenamiento

social que responden a la colisión y tensionamiento de la correlación de fuerzas, sino como quien hace viable tal orden y a la vez como quien lo amenaza y pone en riesgo.

El Sujeto Racializado: Indio

De las varias formas en las que se emplea el término indio, se encuentra la coincidencia entre ellas en el aspecto peyorativo de su empleo. Esto se debe a que el uso cotidiano de tal palabra está motivado por prejuicios racistas. Cuando se ataca a alguien empleando tal término, se busca ofender, lo más posible, a quién se apunta con tal palabra. Y en el repertorio de insultos que se “tienen a mano” en Bolivia, lo más agresivo y racista que puede emplearse en el afán de ofender a alguien es la palabra indio. En ciertas circunstancias, uno puede pasar de ser el objeto del ataque racista a ser quien es atacado, o la inversa, pero lo que no cambia es el sentido del uso que pretende degradar a la víctima, aludiendo a una supuesta inferioridad racial.

Empero, no solo se trata del sentido peyorativo, muchas veces se alude al equívoco de Cristóbal Colón, quien creyó llagar a las Indias. Indio es una palabra que se usa para agredir y que es fruto del equívoco. Esto, llevado al grado de conclusión puede ser complaciente, pero la cosa no se queda resuelta, es más, se trata el problema que conlleva. El indianismo de Reinaga revelará que lo “obvio” bloquea la comprensión del sentido político subyacente en la palabra indio y mostrará cómo esta palabra despreciada logra ponernos frente a mecanismos de dominación. Entre el equívoco, por “obra de la ignorancia” (Reinaga, 2001, p. 399), y su uso como insulto, está el sentido político del término, pues en el fondo demarca los límites sociales en los distintos ámbitos de la vida entre quienes mandan y quiénes no.

La palabra indio expresa una “condición histórica” (Reinaga, 2001, p. 142) vivida por un “ser de carne y hueso”, por lo que no se trata de una “acto identitario” de la propia voluntad, sino que se impone a ella. Es una condición que el sujeto debe entender para superarla e ir más allá, asumiendo de donde se parte. Y este punto de partida, la condición de ser un sujeto racializado, se hace una “ubicación” estratégica obligada en la interpretación de Reinaga, o mejor dicho, el autor hace que tal “ubicación” sea estratégica: moverse en el terreno dado aprovechando los elementos más disponibles, buscando las ventajas que se pueden obtener en función de constituir el movimiento político que se proyecta.

La condición histórica que es la del ser indio es el estatus político en la que el lugar y rol del sujeto racializado, el indio, es presentado como natural por ser de “otra raza”, lo que condiciona la estructuración de las clases y la reproducción de la fuerza de trabajo, como “fuerza bruta”. El sujeto racializado es el indio no por ser de otra raza, sino por ser tratado y representado como si fuera de otra raza, es decir por ser racializado. Este fenómeno es lo que permite la reproducción de las estructuras jerárquicas en sentido racial y la estabilidad de una casta dominante. Desde la colonización el hombre “de” estas tierras ha sido catalogado como alguien de naturaleza distinta a los “blancos” y esto en función de naturalizar la explotación que sufrían. La racialización de los pueblos del “nuevo mundo” tiene que ver con hacer de la explotación colonial un hecho civilizador y de buena voluntad.

La colonia implicó la racialización de los colonizados, pero el fin de la colonia, en 1825, no significó el fin de los procesos de racialización. “El estado del 52” modifica el funcionamiento de estos procesos, y por lo mismo el reconocimiento o la inclusión de los “campesinos”, no significa la muerte del “indio” o su disolución en el “mestizaje”. Lo que se dará será una forma más sutil y efectiva de marcar y operativizar las distinciones entre indios, vistos como campesinos, y los no indios, quienes “incluían” al “nuevo ciudadano”.

En las jerarquizaciones seguirán actuando, de manera renovada, aspectos que se forjaron en la colonia. Las formas en las que los sujetos eran identificados y diferenciados en la colonia se renovaron y siguieron funcionando desde de la “revolución nacional”. Los “indios” fueron identificados desde la colonia por su peculiar vestimenta, por el carácter urbano o rural de la población, por su diferente misión en la organización armada, por diferentes sistemas de tributación, por las distintas ocupaciones y trabajos a los que se dedican y por la endogamia en cada estrato social como casta. Todos estos aspectos se renovaron desde 1952 y así la ciudadanización, en general la modernización del estado boliviano, llevará la huella de la racialización colonial (Condarco, 1965, p. 27-28).

Las jerarquías sociales fueron justificadas por la supuesta diferencia biológica entre colonizados y colonizadores. Así se fue formando formas de relacionamiento y representaciones en las que el “indio” era tratado como alguien de “otra raza”, justificándose la explotación de que era objeto. La racialización ha sido un proceso de despedazamiento que se opera sobre los colonizados, implica la segregación y un amputamiento de sí mismo. Es un proceso de fragmentación espiritual y material, territorial y sociocultural, que sufren quienes viven el proceso de racialización, interiorizando tal proceso: “Al hombre segregado, racializado, viviseccionado, despedazado, amputado de sí mismo, es decir, alienado; hay que unificar, completar, totalizar” (Reinaga, 2001, p.141).

El indianismo busca comprender el tipo de relaciones específicas que se han configurado, relaciones de explotación y de opresión, las que hacen a un sujeto colectivo: el indio. Esta especificidad, Reinaga la plantea de la siguiente manera: al indio “no le oprime una burguesía; lo explota una casta” (Reinaga, 2001, p. 122). Las castas son la expresión de la racialización propiamente colonial en este país. La importancia de la reproducción del orden social en forma de castas es expresado por Reinaga de forma muy sencilla, pero a la vez clara y contundente: “¿Cuándo y dónde un Ballivián se ha casado con una Juana Apaza; o un Mamani con una Paz Estenssoro?” (Reinaga, 2001, p. 53). Hace notar algo que es una observación básica en forma de pregunta y muy importante con respecto a la dinámica de las relaciones sociales racializadas y las alianzas matrimoniales en este país.

Esta observación, que por parecer muy obvia, la mayor de las veces se deja de lado, es planteada por Reinaga en un momento en el que el indio era tácitamente excluido, pero era “incluido” como el “campesino” que debía “mestizarse”, para ser parte de la “nación mestiza”, nación que se forjaba sin mezclarse con los “indios”. La sencilla y a la vez aguda observación que Reinaga plantea con respecto a los matrimonios, mostraba la falacia del proyecto nacionalista en Bolivia y la forma en la que las alianzas

matrimoniales eran parte de los mecanismos de reproducción de las castas: una casta “blanco mestiza” y otra casta “india”.

La racialización afecta a la composición de las clases sociales y de la fuerza de trabajo. A diferencia de la lectura de manual que hace parte íntima de profesores universitarios, Reinaga plantea que al reproducirse el orden social, se reproduce las diferenciaciones políticas establecidas en la colonia casi como un “axioma social”. Es decir que el papel que se juega en los procesos de producción ha estado determinado por el estatus político que significa el ser indio. En otras palabras, el sentido político de las jerarquías sociales termina imponiéndose y condicionando los roles económicos. Las clases sociales en su reproducción son dependientes de la estructura de castas sobre la que se asientan.

En las lecturas ociosas que se apoyan en los manuales de economía política no se toma en cuenta la constitución histórica de las diferencias sociales, de las clases sociales, y en consecuencia, no se toma en cuenta la importancia de la colonización en la estructura social. Pareciera que las clases sociales son algo dado y carente de pasado, carente de historicidad. No es de extrañar, por tal razón, que Reinaga afirme que las categorías “Burguesía, proletariado y campesinado se ha vulgarizado de tal manera que , en más de una ocasión y en más de un lugar llega a ser una monstruosa aberración, un error y una causa de tremendas injusticias sociales” (Reinaga, 2001, p. 115). El indianismo, con todo y sus deficiencias, abre la posibilidad de pensar, no la constitución de las clases sociales propiamente capitalistas en Europa, sino la estructuración racializada de las clases en estas tierras.

Las clases en este país no se pueden entender al margen de la colonización que han sufrido determinados grupos humanos y ésta, la colonización, solo es entendible como extensión en el tiempo en su institucionalización, en la forma en que la violencia de la conquista se transforma en “orden”. Orden en el que funciona un sentido racial de las diferencias sociales y que se acentúa sobre quienes son considerados como de otra “raza”.

Los planteamientos indianistas con respecto a la clase obrera expresan de manera clara la idea de la preeminencia de lo político de la racialización sobre lo económico. Considerando que la colonización, como hecho político-militar, determina el lugar que los sujetos ocupan, no solo en el proceso de producción, sino también en la estructura de mando, así se explica el por qué los indios son obreros. Al ser el indio el sujeto racializado, y siendo este un estatus político antes que económico, el indio ve determinado su rol en el proceso económico como proveedor de fuerza de trabajo por su estatus político, por ser “indio”. La condición obrera y la proletarianización se explican desde el indianismo en el entendido de que los obreros eran “indios que habían emigrado a la mina y la fábrica, después de sufrir el despojo de sus tierras” (Reinaga, 2001, p. 421).

El leer en términos de clase, sin considerar al sujeto racializado en su estatus político, para los indianistas implica encubrir el racismo a la vez de reproducirlo. Por mencionar un ejemplo, decir campesino al indio implica “desnaturalización al infinito de la cualidad sustancial de una raza, de un pueblo, de una nación” (Reinaga, 2001, p. 158). Se trata de resaltar las cualidades que no se podían nombrar con la palabra campesino:

idioma, color de piel, apellido, formas de organización, etc. Estos aspectos no podían entenderse desde la idea de campesino, aunque esta idea, en el contexto boliviano, implique a tales elementos. Además, se puntualiza que “En la raza india inclusive hay clases económico-sociales antagónicas” (Reinaga, 2001, p. 121). No es pertinente entender a los indios como clase social simplemente.

Para Reinaga la forma en que los partidos de la casta dominante se han acercado al “indio” obrero, es parte de una estrategia de reproducción social en la que el alago es la punta de lanza: “Los indios endiosados, alabados, amados y deseados como una mujer hermosa, los indios que llevan el apodo de ‘clase obrera’, gracias al opio de una ideología exótica: el ‘marxismo leninismo mestizo’, han sido sumidos en el sopor de la inconciencia, por ello creen que se hallan en la antesala de la ‘revolución socialista’” (Reinaga, 2006, p. 50). Este tipo de relacionamiento hace casi imposible el dilucidar los procesos de racialización.

La palabra indio será más útil para resaltar, no tanto una condición económica, sino una condición política. Por lo mismo, pensar la colonización y la condición colonial vigente o sus reverberaciones,¹⁸ implica pensar tales fenómenos como hechos políticos que subordina a los fenómenos económicos. El indio es entendido como un sujeto que vive una condición de dominación en la que se lo racializa para naturalizar tal condición. La dimensión política será la más privilegiada en esta lectura y por lo mismo indio debe ser entendido en sentido político, como categoría política. Esta idea ayuda a pensar los roles en la producción en la conducción del aparato estatal. El eje será la diferenciación “racial” del trabajo a partir del estatus político que se nombra con la palabra indio y que supone a los no indios.

La racialización del sujeto como indio implica un trabajo sobre la conciencia de ese sujeto, para que la racialización sea efectiva. Hasta la reforma agraria, el 2 de agosto de 1953, “Para dominar y esclavizar al indio, solo se ha empleado alternativamente la bala y el hambre, el hambre y la bala” (Reinaga, 2001, p. 191), pero después se trabajó con más intensidad sobre la conciencia del “indio”. En este trabajo, para Reinaga, la educación ha sido fundamental: “La escuela para el indio es la escuela del odio. Odio a su nombre. Odio a su sangre. Odio a su lengua. Odio su piel. Odio a sus dioses. Odio a sí mismo. En suma: odio a su piel y cultura” (Reinaga, 2001, p. 319). La racialización opera formando una mentalidad de autodesprecio y así “El indio ‘occidentalizado’, el indio alfabeto, el indio ‘instruido’, ha resultado el peor enemigo del indio” (Reinaga, 2001, p. 86). Lo que formalmente se presenta como formación, no ha sido sino una forma de trabajar la interiorización de las representaciones raciales que naturalizan una condición histórica. El “indio” termina estrellando su desprecio contra aquello que ha entendido es por naturaleza inferior: su propio pueblo.

Por eso la calidad educativa es distinta entre sujetos pertenecientes a distintos grupos o castas. En el caso de la educación para los “indios”, el funcionamiento “pedagógico” implica una estafa: “Ni los maestros enseñan ni los alumnos estudian. Los maestros simulan que trabajan... Y los alumnos sin vencer los programas pasan de curso” (Reinaga, 2001, p. 328). Se trata de asegurar que las jerarquías sigan funcionando en

¹⁸ Mariátegui (s.a., p. 76), en su momento planteó: “los privilegios de la Colonia habían engendrado los privilegios de la Republica”.

sentido racializado, haciendo que la formación acentúen las diferencias sociales, en sentido racializado. La educación funciona como dispositivo ordenador y reproductor del orden social, en el que las diferencias entre grupos, esta simbolizada y es percibida en términos raciales. En la operacionalización, en el funcionamiento, de esta dinámica perversa, los profesores¹⁹ y alumnos se hacen cómplices de este proceso.

La iglesia también juega un rol importante en este proceso. “Condenando la carne sublima el paraíso ilusorio del alma” (Reinaga, 2001, p. 197) y así aleja al “indio” de la posibilidad de enfrentar y transformar su vida terrenal. La sublimación religiosa tienen lugar en un espacio social en el que el sujeto racializado es un peligro y se trata de “extirpar” las posibilidades de “rebelión”. “Mientras nos portamos como ‘humildes pongos’ nos dan la esperanza de salvación después de la muerte; pero cuando queremos o reclamamos nuestro derecho a ser hombres, cuando reclamamos nuestra liberación, la santa religión cristiana, gritándonos: ‘indios comunistas, herejes’, nos arrojan al mismo infierno... Nos echan de la casa de Dios como perros sarnosos” (Reinaga, 2001, p. 52).

La racialización funciona para justificar un orden naturalizando las diferenciaciones sociales económicas y políticas, desplazando el sentido de tal proceso al ámbito biológico. Aunque suene paradójico, este proceso sirve para integrar al “indio”, pero como alguien de otra raza, como alguien inferior y por lo mismo más explotable por los “no indios”. Cuando este proceso se ha interiorizado, el “indio” se ha integrado, aceptando “su” lugar como “otro”. Por eso Reinaga dice que “Integrarse es enajenarse, es ser ajeno a sí mismo, no es ser uno mismo en sí mismo, sino otro distando de sí mismo” (Reinaga, 2001, p. 141). Este sí mismo del sujeto racializado implica su enajenación en los procesos de racialización, por lo que su búsqueda parte de la palabra que nombra tal enajenación: indio.

La condición de ser racializados, marca la mentalidad de los sujetos considerados indios y es algo que destroza el espíritu y lo magulla. Es “una condición de inferioridad que se vivía de manera dolorosa” (Alvizuri, 2009, p. 97). Pero, aun siendo así, es como algo ante lo que la conciencia del sujeto racializado se mantiene esquiva. Es algo que se vive, se sufre, pero se calla; es decir que, en cierto sentido, se reprime. Es algo que estalla en el rostro del “indio”, pero este parece no percatarse o simula no percatarse. “Para el cholaje, hoy como ayer, no somos otra cosa que ‘indio bruto’, ‘indio cerdo’, ‘indio de mierda’. ¿Pero acaso no vemos, no sufrimos lo que hacen en carne propia con nosotros?” (Reinaga, 2001, p. 52). Y esto que nos hacen debe dejar de ser esquivado en la conciencia, debe de ser enfrentado, asumiendo la condición racializada y sus implicaciones políticas.

¹⁹ Reinaga (2001, p. 197) hace la siguiente observación sobre los maestros: “En los congresos de maestros se habla con ideas ajenas y lejanas. El ‘Emilio’ de Rousseau o ‘La conferencia sobre educación’ de Makarenko, arrancan aplausos de los maestros que transpiran por todos los poros ignorancia, más ignorancia y siempre ignorancia sobre Bolivia”.

El Imperativo Histórico: Partido Indio, Organización Política

La yuxtaposición social, como correlación de fuerzas que tiene en los procesos de racialización un componente estructurante, es una situación que impone un imperativo, un “imperativo histórico” (Reinaga, 2001, p. 283): que el sujeto racializado se organice políticamente en un partido, el partido indio. La idea de hacer un partido de indios y de hecho, el hacer tal partido, en tiempos en los que el proletariado era “la niña mimada” de la intelectualidad de la izquierda “q’ara”, fue un acto mal visto, pues se asumía que el problema del indio, de su incorporación a la vida nacional, se resolvería si primero se daba una revolución protagonizada por el proletariado y dirigida por un partido obrero. Además, el problema del indio, era visto como problema campesino y por lo mismo, se entendía que tal problema era de orden secundario y debía subordinarse a la realización del proletariado como clase revolucionaria.

El campesino debía esperar su liberación y esperar ser dotado de tierra, pues a eso se reducía su problema, problema de tierra. Sin embargo, para el indianismo la cuestión del indio no es cuestión de tierra, “Es cuestión de poder” (Reinaga, 2001, p. 308). A tal planteamiento responde la idea de hacer un partido en el que el mismo indio sea el conductor de su lucha.²⁰ Para dar fuerza al argumento, el indianismo remarcará que el indio es la gran mayoría y es la fuerza laboral del país. Tales hechos son tomados como la expresión de la importancia del indio en la vida de Bolivia y su fuente de legitimidad.

Las condiciones de lucha que se configuran por las transformaciones operadas desde la reforma agraria, son un punto central en esta lectura. Este hecho, por su forma de implantación, ha servido para sostener políticamente al MNR. “La reforma agraria para el MNR era: SAYAÑA igual pongo político” (Reinaga, 2001 p. 303). Este proceso ha implicado formas de manipulación sobre el “nuevo ciudadano” como: “a) como masa electoral; b) como bandera de demagogia; y c) rebaño armado de fusiles que se masacra a sí mismo, y con el que amenaza a los que se atreven turbarle la posesión del Poder” (Reinaga, 2001, p. 37).

La reforma agraria está relacionada a la ciudadanización del “indio” como “campesino”. Se le reconoce el derecho a votar al “indio”, pero siendo elector no puede ser elegido y esto no por una prohibición legal, sino por el funcionamiento tácito de la política racializada. El ejercicio lisiado de la ciudadanía, funcionará como la expresión política de las distinciones racializadas.

El orden que se instaura desde la “revolución nacional” tiene un sostén en la fuerza social del “indio”. “El voto indio, como el fusil indio, es un instrumento que, hoy por hoy, se halla en manos del cholaje blanco-mestizo. Si el fusil indio es el guardián del orden público, el voto indio es el guardián de la ‘democracia’ mestiza” (Reinaga, 2001, p. 337).

²⁰ Hay que hacer notar un planteamiento de alguien que influencio mucho en Reinaga, Mariátegui, quien en sus Siete Ensayos de Interpretación de la realidad Peruana”, plantea: “La solución del problema indio tiene que ser una solución social. Sus realizadores deben ser los propios indios” (Mariátegui, s.a., p. 50).

La forma en la que el “campesino” es “incluido” en la vida política de Bolivia revela la importancia del “indio” y a la vez, la ausencia de una entidad política que clarifique su situación. “Somos una raza discriminada. Servimos para trabajar en las minas y fábricas a ración de hambre y a ración de bala. Llenamos los cuarteles de las fuerzas armadas, de la Guardia nacional (Policía). El indio uniformado está para garantizar el ‘orden social’, para ir a la guerra, para pelear contra los guerrilleros del Che Guevara y para entrar en las revoluciones como carne de cañón” (Reinaga, 2001, p.53).

Partiendo de tal importancia y trabajando sobre ella, se plantea la necesidad de organizarse en términos de partido: “El indio que es la fuerza viva y total del país, no puede quedar por más tiempo sin dirección política... y no parará hasta tener su cerebro en su cabeza y su conciencia en su alma... busca su meta vital” (338-339), por medio de un Partido. Se trata de concentrar esfuerzos en un objetivo específico: el poder indio.

Puede decirse, como suele suceder, que el indio debe “destruir Bolivia y reconstituir el kollasuyu”, pero Reinaga plantea la cuestión de manera más perspicaz: “Bolivia es el Alto Perú de la Colonia, el Kollasuyu del Imperio de los Inkas; y aún más todavía. Bolivia, no es solo la tierra, el territorio; es sobre todo el hombre” (Reinaga, 2001, p.116). Bolivia es pensada a partir de quienes la hacen concretamente, no de quienes la dominan precariamente, pero además Reinaga entiende que por la importancia del sujeto “indio” Bolivia termina siendo una continuidad del Kollasuyu. Se ve a Bolivia, con todo y sus miserias, como algo en lo que el “indio” ha puesto su “sudor y lágrimas” y por lo mismo algo que le es propio. Bolivia no es fundada por los indios, pero es hecha, día a día por ellos.²¹

El factor de las diferenciaciones racializadas que se dan en Bolivia, será el eje a partir del cual se busque organizar un partido. No será la condición económica, la ubicación en el proceso de producción, el aspecto que guía la organización del partido, será la condición de sujeto racializado. El aspecto determinante en la construcción de del partido y de la unidad india, será la condición colonial en la que “su pasado y presente son factores de cohesión. Y su porvenir le plantea un solo problema: el de su liberación” (Reinaga, 2001, p.169).

Asumiendo el carácter colonial en las relaciones sociales en estas tierras y como éste influye en los sujetos, racializándolos, Reinaga dice: “no nos queda otro camino que ir a la violencia organizada” (Reinaga, 2001, p. 86). La cosa adquiere ya plenamente su sentido. No se trata de recordar el pasado –lo que veremos más adelante– para hacer homenajes o para lamentarse, ciertamente estas expresiones son las más comunes. De lo que se trata es de rehacer la historia, culminar una lucha pendiente de manera exitosa. “Lo único real y racional para Bolivia es el indio y su Partido” (Reinaga, 2001, p. 373) y este debe ser el ente organizador. Se busca redimir las derrotas del ayer en la lucha actual que se desarrolla en nuevas condiciones. Ver lo que se fue, el recorrido histórico que se transitó y como esta “preteritudo” adquiere “condensación corporal” en el presente, eso es lo que hace el indianismo, ciertamente de modo problemático.

²¹ Aunque por lo general se suele señalar el odio “anti blanco” de Reinaga, también sería bueno ver que el trataba de ir más allá de ello: “la Patria ésta es una Patria común de indios y mestizos” (Reinaga, 2006, p. 79).

Lo histórico, lo simbólico y hasta lo mítico se condensan y conjugan en la organización política, así como también en las acciones políticas que se proyectan. El partido indio que plantea Reinaga, es la forma en que se expresa la conciencia y la organización de una lucha. Es el modo que, en las condiciones que devienen del proceso de la “revolución nacional”, se debe adoptar y a partir del cual se debe actuar. El partido indio proyecta la organización no de una clase, no de un sujeto cuyo simple lugar en el proceso de producción sería la garantía de su carácter revolucionario, sino que proyecta la organización del sujeto racializado en tanto racializado y que por lo mismo desestabiliza el ordenamiento jerárquico racial.

Lo económico, lo político y lo cultural se entremezclan en el imperativo histórico: “En el proceso de la lucha. A la discriminación racial, responderemos con nuestro odio racial de cuatro siglos; a la opresión clasista del capital, responderemos como clase explotada, y a la segregación cultural responderemos enarbolando muy en alto nuestra maravillosa cultura milenaria” (Reinaga, 2001, p. 391). Se evidencia en esta cita que no se ignora la dimensión económica, sino que se acentúa el factor político.

La composición urbana de las ciudades, en especial de la sede de gobierno, no es descuidada: “el indio después de ocupar las villas, cantones y capitales de provincias blancas y mestizas, ha avanzado y ha sitiado a las capitales del departamento. La ciudad anti india de La Paz, Capital de Bolivia, soporta hoy un cerco, que es como un cinturón de acero. Tupáj Katari esta vez, no hade perder la batalla. Su palabra: ‘volveré y seré millones’, se cumple” (Reinaga, 2006, p. 71). Se piensa al indio, no solo en el área rural, sino también en el área urbana, donde se han renovado los mecanismos de racialización como parte de la estrategia de ordenamiento político al que se somete a las migraciones.

El imperativo histórico conlleva extender una lucha que no sea simplemente para los indios, sino que logre que el indio sea el actor hegemónico y que a partir de su organización política articule a los “otros”. La lucha india, a partir del indio, trata de ir más allá del indio: “lucharemos hasta liberar, tanto a la Bolivia chola como a la Bolivia india. Porque la liberación de Bolivia es nuestra propia liberación” (Reinaga, 2001, p. 433). Bolivia es la expresión, no solo de las impotencias de una casta dominante, sino de lo que el indio hace y por lo mismo sus esfuerzos políticos deben apuntar a liberar a Bolivia por ser el lugar donde el indio hace su vida y al hacer esto, hace a la vida misma de Bolivia.

Esta aspiración debe encararse e interpelar a un sujeto constituido en términos racializados, un ser reducido espiritual y corporalmente; por eso Reinaga dice que el indio “Tiene que ser persona; tiene que ser SER; no cosa; sombra esclava; tiene que ser hombre; no afiche de folklore, que se emborracha, que habla, que pelea y se hace masacrar por este a aquel ‘jefe’ político blanco, tiene que ser hombre; no burro de trabajo ni pongo político” (Reinaga, 2001, p. 141).

La interpelación que el imperativo histórico hace sobre el sujeto racializado, es un fenómeno que debe ser esclarecido. A partir de su dilucidación, el sujeto racializado busca, entre otras cosas, “la transformación del hombre fragmentado y alienado en un ser humano, dueño de sí mismo” (Reinaga, 2001, p. 101). Busca hacerse otro ser,

transformándose al transformar el orden social que lo condiciona. Al transformarse a sí mismo transforma Bolivia; Bolivia ya no es “q’ara” y el indio ya no es indio.

Reinaga logra percibir muy lucidamente que en las condiciones coloniales que caracterizan a Bolivia, el sujeto que se perfila en términos políticos es aquel que está marcado racialmente, aquel que es objeto de racialización, y que este es quien puede y debe proyectarse a través de una organización política. Para esto debe darse un cambio en la lectura de lo social y centrar el análisis en la condición racialización de la que el sujeto llamado “indio” es objeto, pues se debe partir no de lo que se desea ser o se imagina, sino de lo que se es.

No es raro por lo tanto que el término indio sea resignificado políticamente por Reinaga, o mejor dicho, que haga una operación mediante la cual lo político que la palabra indio conlleva quede explicitado de entre el error de Colón y el uso habitual como insulto que se hace de tal término. “Se puede decir que Reinaga transformó el ‘problema indio’ en la ‘opción india’” (Copari, 2011, p. 4).

Revolución del Tercer Mundo: Revolución India

La idea de imperativo histórico, y en general, la idea de las dos Bolivias y la de sujeto racializado, operan en una reflexión mucha más amplia, se trata de una lectura internacional. Fausto Reinaga considera que en la situación que se vive en el mundo hay una “crisis mortal que padece occidente” (Reinaga, 2001, p. 71). La consecuencia de esto es que –algo que suena muy postmoderno– “El sacro templo de los valores universales se ha derrumbado” (Reinaga, 2001, p. 21). Sin embargo esto no es señal de triunfo para Reinaga, sino implica un gran peligro pues las potencias mundiales “Se hallan más que nunca en condiciones de dispensar a ciertos hombres: la vida. E imponer a otros hombres: la muerte” (Reinaga, 2001, p. 65) por tener en su poder bombas atómicas.

Tal como ve la situación, “La bomba atómica en manos de un mundo epiléptico no es una garantía y menos la salvación de la humanidad” (Reinaga, 2001, p. 82). Teniendo tal panorama, Reinaga trata de pensar la Revolución India en Bolivia proyectándola como “Revolución del Tercer Mundo” (Reinaga, 2001, p. 389), es decir que se trataría de un proceso que implica necesariamente una transformación global desde la condición tercermundista.

La “realidad social” boliviana para el indianismo de Reinaga está atravesada –insisto– por una diferenciación establecida desde la colonia. En el análisis indianista, específicamente de Reinaga, la forma en la que se dan tales relaciones entre las Dos Bolivias y los sujetos que encarnan a cada una de esas Bolivias, se inscribe en un contexto más amplio y en la que el imperialismo, como forma la moderna de “occidente”, juega un rol fundamental: “El imperialismo ha organizado el Estado Nacional boliviano de tal manera que es más que una pieza de su enorme y monstruosa maquinaria mundial” (Reinaga, 2001, p. 187).

Si bien el indianismo hace énfasis en lo que fue el pasado colonial, vincula el mismo con un presente en el que Estados Unidos es “la encarnación contemporánea más

feroz de Occidente” (Reinaga, 2001, p. 85). La situación político económica de USA está dentro del proceso de expansión colonial occidental: “Desde la conquista hasta el siglo XX, aquí no hubo sino la expansión de un sistema socio-económico occidental” (Reinaga, 2001 p. 353). En su expansión colonial, el occidente ha subordinado el conocimiento, la técnica para dominar a otros pueblos: “La ciencia y la tecnología, los seres y las cosas materiales; los instrumentos y las máquinas de las diferentes épocas de la historia han sido siempre utilizados por la ‘fiera blanca’ para esclavizar y exterminar razas y pueblos” (Reinaga, 2001, p. 65).

El carácter contemporáneo de la dominación colonial configura un orden internacional y no se restringe a lo local. Lo que no quiere decir dejar de ver lo local y poner énfasis en lo global, ni lo inverso, sino tratar de ver las relaciones entre esos ámbitos.

La diferencia entre la condición en tierras coloniales y la condición obrera en Europa, por sus diferencias, harán de los sujetos que personifican tales relaciones distintos en su capacidad de subversión y de lucha. “En las metrópolis la clase obrera no conoce el hambre y menos la muerte por inanición. Ya que lo que el capital saquea de las colonias, como Bolivia, llega también a las manos de la clase obrera metropolitana” (Reinaga, 2001, p. 188). Además, la forma en la que los obreros europeos veían a los otros obreros, condicionaba cualquier lucha que pretendiera basarse únicamente en la condición de clase, descuidando el carácter racializado de las representaciones que sobre los otros se ha hecho. Por ejemplo: “En el segundo semestre de 1968, la huelga de los estibadores de Londres dura varios meses. Pedían los estibadores ‘blancos’ la expulsión de los estibadores negros de Inglaterra” (Reinaga, 2001, p. 188).

Las condiciones de un orden global determinan los potenciales y la facticidad revolucionaria de los movimientos de explotados en distintas partes del mundo. Y cuando ve el mundo, Reinaga entiende que hay una división básica, como en las Dos Bolivias, pues “El Occidente ha dividido en dos categorías a los seres humanos que pueblan en la tierra. Los griegos eran hombres; los que no eran griegos eran ‘barbaros’. Ahora, los que viven en Europa y Estados Unidos son ‘hombres’; los que habitan los Continentes colonizados por ellos, son ‘indígenas’” (Reinaga, 2001, p. 84). Para Reinaga la yuxtaposición social es algo que ha configurado las relaciones internacionales, por medio de la expansión colonial europea.

Con tales consideraciones sobre las sociedades yuxtapuestas en lo local y lo global, el papel del imperialismo, la condición obrera europea y el racismo como factor de poder, el indianismo planteará la necesidad de una “Revolución del Tercer Mundo” contra la dominación colonial de occidente en el mundo. Desde esta lectura, la articulación en función de clase social no es preponderante en los países tercermundistas, sino que el factor de racialización de que son objeto los pueblos no europeos es el que puede permitir el “nucleamiento de la revolución del tercer mundo” (Reinaga, 2001, p. 91).

Cabe hacer notar que no se trata de un proyecto que busque hacerse al margen de cualquier tipo de “contaminación”, más al contrario, se trata de conjugar lo propio con lo ajeno, en función de superar la condición colonial. Reinaga lo plantea así: “queremos que ella [el autor se refiere a “nuestra cultura”] sea conjugada con los mayores valores del pensamiento y la tecnología que ha alcanzado la humanidad”

(Reinaga, 2001, p. 95). El proyecto que se plantea, no implica un encierro en lo propio para salvarse de las maldades de lo ajeno. Y algo a resaltar es que se plantea que se busca una conjugación “con los mayores valores del pensamiento y la tecnología que ha alcanzado la humanidad”. La idea es, usando el lenguaje en el que se plantea, conjugar nuestra cultura con aportes de otras culturas.

El proyecto que se plantea desde el indianismo, no es el aislamiento, ni el encierro, sino la proyección en pos de la universalización de lo propio, en un proceso que implicaría la conjugación con lo propio de otros pueblos y esto es lo que debería ser parte constitutiva de la *Revolución del Tercer Mundo*. Muchos creen que el indianismo es rechazo total a lo moderno y la aspiración retornar a formas materiales de vida anteriores a la colonia; sin embargo Reinaga desmiente tales suposiciones: “Nosotros queremos meter en la economía del país, la técnica de nuestro tiempo” (Reinaga, 2001, p. 445). Acá hay un vínculo con la idea de Revolución del Tercer Mundo, pues la “técnica de nuestro tiempo” en la economía de un país de tercer mundo implica su transformación y esto debe lograrse realizando una Revolución del Tercer Mundo en los términos de “nuestro tiempo”, pues se proyecta a que el indio este “en plena posesión de la cultura y la técnica del siglo XX” (Reinaga, 2001, p. 96).

En este proyecto el continente americano es visto como el espacio básico, y a la vez estratégico, para lograr universalizar lo indio: “El primer paso del Poder Indio en Bolivia es la liberación del Kollasuyu; el segundo la reconstrucción del Tawantinsuyu del siglo XX; el tercer paso la edificación de la nación continente, el Estado-continente de indoamérica” (Reinaga, 2001, pp. 170-171). Es decir, que si bien se resalta el aspecto de la racialización en la lectura indianista, lo que pretende es superar tal aspecto y lograr articular un espacio, en el que lo propio como poder sea el núcleo articulador. Se trata de partir de la racialización, pero no de quedarse en ella.

Puede decirse que pensar en un “estado-continente de indoamérica” es una utopía, pero, al margen de esa observación, lo que no se puede obviar, y por lo general se lo hace, es que Reinaga en este planteamiento no expresa ningún afán de exterminar a los “blancos”, como se suele decir.²² El indio como sujeto político se vuelve en una especie de vanguardia y lo indio en el principio articulador desde donde se debería construir una relación con los “otros”, en función de estructurar “el Estado-continente de indoamérica”.

Las Dos Bolivias remiten, así como la misma palabra indio, a un problema histórico que debe ser “desenmascarado” y que es parte de un orden mundial que se establece desde la expiación colonial europea. Trabajando sobre el pasado, no como un ejercicio de historicismo académico destinado a llenar bibliotecas, sino como un elemento fundamental en la constitución del indio como sujeto de la historia, se debe pasar necesariamente por la organización de un partido político que se proyecte más allá de lo local.

²² Por ejemplo, Diego Pacheco (1992, p. 37) al referirse al *Manifiesto del Partido Indio de Bolivia* considera que “El documento en cuestión constituye un manifiesto de muerte para los blancos a partir de la unidad india”.

La Revolución del Tercer Mundo, en su esclarecimiento, implica una relación entre el saber sobre el pasado y la organización de la lucha política, lo que está dado por lo que Reinaga llama “imperativo histórico”. Éste actuar, como proceso, parte de un ordenamiento que se reproduce en las “Dos Bolivia”, es decir en la yuxtaposición social que la colonización proyectó al presente. Para sumir tal imperativo como actualidad que responden a “viejas contradicciones”, se debe clarificar el pasado del indio y establecer su relación con el presente.

Contra Historia Indianista: Epopeya India

En el análisis indianista se conjugan las ideas de Dos Bolivias, indio, Poder Indio y Revolución India, con un elemento constante: la revisión histórica. Este es otro de los rasgos fundamentales del indianismo. La crítica indianista, es en buena medida, crítica histórica. El indianismo nos muestra que la historia no es inocente, no está al margen de interés, de posiciones económicas y políticas. En su elaboración, los que la hacen, ponen su visión desde su posición en la estructura social racializada.

La historia juega un rol en el mantenimiento de la yuxtaposición social y que en su interiorización hace del sujeto racializado “un caminante sin rumbo que da vueltas en el mismo sitio”. El indianismo de Reinaga desnuda este aspecto de la historia boliviana y pone en marcha el ejercicio de “retornar”, mediante una operación reflexiva, al pasado y rastrear la “colisión” de dos trayectorias históricas y sus tensionamientos, asumiendo que se manifiestan en un orden radicalizado que pone al sujeto ante un “asunto” irresuelto.

La historia que reescribe Fausto Reinaga esta explícitamente posicionada. Es una historia que está hecha para enfrentar a la historia oficial. Se piensa el pasado asumiendo los retos del presente, en un gesto que perfila al sujeto político. Trabaja sobre el pasado en función de dar sentido al presente, a los fracasos del proyecto nacionalista, el cual renovó muchos mecanismos de diferenciación racializada propios de la colonia.

Reinaga entiende que después de la “Revolución Nacional del 52” muchos problemas quedan bloqueados al entendimiento de la intelectualidad boliviana, pues esta sufría de “ceguera intelectual” (Reinaga, 2001, p. 158). En tal panorama “no había una idea que interpretase la realidad india” (Reinaga, 2001, p. 423) y él se esfuerza por interpretar esa realidad, buscando en los “olvidos” del pasado, dándole a estos pasajes históricos la forma de dispositivos catalizadores de acciones políticas. “Fausto evoca el pasado en la medida que este tiene una injerencia en el presente y sirve para formular propuestas políticas” (Portugal, 2013, p. 6). El pasado tiene sentido en el presente y en este se nos presenta como retos irresueltos. En este sentido, la estructuración de una historia india escondida está estrechamente vinculada a los retos contemporáneos en los que permanecen latentes problemas del pasado.

La historia es presentada por el indianismo explícitamente en su sentido político, pues al ser objeto de las reverberaciones del estado colonial, el sujeto racializado ha perdido el sentido que el pasado tiene en el presente y por lo mismo reinterpretar la

historia, hacer una “contra historia” —en palabras de Michel Foucault— es uno de los rasgos fundamentales del indianismo de Fausto Reinaga. Su esfuerzo apunta a enfrentar y rehacer los contenidos históricos establecidos como válidos que sobre el “ser negado y dudado” se han hecho, en función de dar sentido a la acción política que se proyecta, y en este esfuerzo, también se deshacen las certezas nacionales que ha propalado el Estado. El indianismo opera sobre la historia para resignificarla.

En la resignificación indianista del pasado precolonial, éste se representa de manera inspiradora e idealizada, como en mundo sin mal. Las luchas anticoloniales son presentadas, llamativamente como “Epopéya India”. No me refiero únicamente al tercer capítulo de *La Revolución India*, ni al cuarto acápite del *Manifiesto del Partido Indio de Bolivia*, los cuales se llaman “La Epopeya India” el primero y “Epopeya India” el segundo”. Reinaga en los trabajos mencionados y en la *Tesis India* alude constantemente a pasajes de historia “india”, buscando relaciones entre el presente y el pasado en función de la formación de una identidad política.

Lo precolonial es, para el indianismo, un mundo sin males y los tiempos posteriores, los coloniales, el indio es presentado como el héroe que lucha contra el mal que los europeos han traído, junto a la sífilis y la gonorrea. Estas ideas responden a la forma en que se resignifica el pasado, pues éste, por medio de la resignificación, debe ser inspirador, debe ser capaz de “mover montañas”, aunque no refleje “la realidad” del pasado.

En la disputa por el sentido del pasado, el indianismo trata de “catalizar” en el sujeto racializado la acción política, vinculando las vivencias de los mismos con la “historia del indio”, con la *Epopeya India*. Se proyecta una genealogía, un trabajo sobre “contenidos históricos” que “reencontrar la eclosión de los enfrentamientos y las luchas que los arreglos funcionales o las organizaciones sistemáticas se han propuesto enmascarar” (Foucault, s.a., p. 21). La reinterpretación de la historia que el autor plantea, y esto es una condición fundamental en la constitución del sujeto político, no es “académica”, ni responde a esa forma, es fundamentalmente un dispositivo que está armado para dar pie a la movilización. Por eso dice Reinaga que “El indio para ser sujeto de la historia tiene que saber por sobre todo su propia historia” (Reinaga, 2001, p. 183).

El indianismo trata de formular un principio básico que permita comprender la contradicción colonial, que es para el indianismo —como ya se hizo notar— la contradicción fundamental: la colonización como aquello que “constituye el motor de las instituciones y del orden” (Foucault, s.a., p. 59). Ver en el pasado, rastrear en él, los antecedentes de lo que hoy vivimos, de lo que fuimos y de lo que tuvimos y como es que hoy somos y estamos. Esto no apunta a ejercicios de historiografía simplemente. De lo que se trata es de forjar una especie de brújula invertida en la que la flecha señala hacia atrás, no para indicarnos donde ir, sino para señalar que caminos hemos recorrido y así entender la forma en que el presente se ha configurado y la carga pesada del pasado colonial sobre él.

Lo que fueron las luchas del pasado, los logros e incluso las derrotas sufridas, contadas de manera “fascinadora”, se relacionan con el presente desde donde son rememoradas en función de catalizar acciones políticas que busquen culminar una lucha inconclusa. Se trata de una historia que busca “golpear la conciencia del indio”

(Reinaga, 2001, p. 383). De este modo, el conocimiento expresa su sentido político en tanto es útil, es funcional, no solo al poder establecido, sino, en la medida que se empodera al indio de él, es útil para las luchas prácticas contra tal orden.

La elaboración de una “contra-historia” indianista que incida en la acción política apunta el problema de la continuidad colonial. La historia oficial es objeto de una crítica dura y desenmascarada en su funcionalidad al poder establecido. El indianismo hace hincapié en el sentido político del conocimiento y en específico del conocimiento historiográfico. Pero no se trataba de una simple labor de criticar lo que los historiadores habían dejado de lado, sino de que estala labor crítica y sus frutos puedan dar pie a acciones de carácter político. Se trata de ver el pasado no para quedarse en ese gesto con el “cuello torcido hacia atrás”, sino para que, a través de tal ejercicio, el indio comprenda su condición y se haga “sujeto de la historia”.

Si tomamos en cuenta que en los años en los que emerge el indianismo, la escuela había dado sus frutos, pues se había incluido al indio en la educación universal y tal inclusión implicaba una formación que buscaba, antes que desarrollar las aptitudes físico-intelectuales de los nuevos ciudadanos, el lograr la “fidelidad” patriótica del indio por medio de la propalación estatal-nacionalista de símbolos, fechas y actos que sellen en el alma y la mente lo que es “realmente” Bolivia. La historia oficial, en esta propalación, funcionó como un mecanismo que reproducía el poder de una casta, por lo mismo, la contra-historia indianista tendrá un efecto erosionador sobre las certezas nacionales impuestas desde la “revolución nacional”.

A esta contra-historia responde la “recuperación” de varios nombres como Tupaj Katari, Zarate Willka y otros. Ciertamente que los indianistas no serán los primeros en hablar de tales personajes. Por ejemplo, Ramiro Condarco Morales escribió en los 60 sobre Pablo Zarate Willka, o Alipio Valencia Vega, quien escribió, entre otras cosas, sobre Tupaj Katari (1948). Sin embargo, lo que hay que resaltar es la forma en la que los indianistas presentarán a Zarate Willka y a Tupaj Katari, para seguir con el ejemplo. La manera en que articularán sus luchas con las que ellos mismos proyectaban, le dará un toque peculiar a la forma en que se representarán a los “príncipes indios”.

En este caso hay que resaltar la forma en la que los indianistas articulan acciones, momentos y proyectos, tanto del pasado y los suyos propios. “La lucha libertaria india es una grandiosa epopeya que se prolonga desde 1536 hasta nuestros días” (Reinaga, 2001, p. 207). No se trata de un trabajo académico, no se trata de seguir el rigor que convencionalmente suele exigirse, de lo que se trata es de contar lo que fuimos, lo que hicimos, los logros y las grandezas del pasado, para poder hacer que el sujeto racializado actué desde tal condición. No hay un “apego a los hechos muertos”, sino un esfuerzo para que esa contra-historia desencadene nuevos hechos, para que vivifique la “Revolución India”.

Ya René Zabaleta Mercado había hecho el esfuerzo de comprender Bolivia partiendo de la revolución nacional como momento constitutivo. Fausto Reinaga nos pondrá ante la necesidad de ir más atrás para comprender el presente. El indianismo de Reinaga busca fundamentarse en una revisión histórica. La conquista y su continuidad institucionalizada serán los hechos fundamentales a los que se debe dirigir la mirada para ver su recorrido, para que el indio vea su recorrido. En este esfuerzo es llamativo

como Reinaga articula hechos para destacar la importancia de las movilizaciones “indias”.

Veamos, por ejemplo, como Reinaga entiende en su contra-historia la relación entre las luchas de 1780-82 lideradas por Tupaj Amaru y Tupaj Katari y la independencia del continente: “El virreinato de esta contienda salió llena de grietas para luego hundirse en escasos cinco lustros (1784-1809) en la borrasca de la Revolución y la Guerra de la Independencia americana” (Reinaga, 2001, p. 60). Para Reinaga la independencia del continente no se puede entender sin los movimientos “indios” de Katari y Amaru, pues estos debilitan a España la que es posteriormente derrotada por Francia e Inglaterra y así se genera el escenario perfecto para la independencia.

Así como las luchas anticoloniales que se desarrollan desde 1780 son fundamentales para comprender la historia del siglo XIX, también la lucha liderada por Zarate Willka en 1898 es fundamental para comprender en Bolivia la historia del siglo XX: “Sin la Revolución india de 1780 no se puede concebir ni siquiera imaginar la historia del siglo XIX de América. Y sin la Revolución de 1898 no se puede estudiar y conocer dialécticamente el proceso nacional del siglo XX de Bolivia” (Reinaga, 2001, p. 64). En este último caso se puntualiza el sentido político-militar del traslado de la sede de gobierno de Sucre a La Paz, luego de la derrota de Zarate Willka; para Fausto Reinaga esta es una medida “para dominar y aplastar la belicosidad del indio aymara que, ponía cada vez en mayor peligro a la nación boliviana” (Reinaga, 2001, p. 272).

La importancia de esta historia indianista, se puede ver si tomamos en cuenta que hoy se asume a ciegas que los indígenas guardan una memoria que los vincula con luchas del pasado, e incluso con lo que fueron antes de la colonización. Ya se ha vulgarizado ese supuesto de Silvia Rivera de que los indios son portadores de una “memoria larga”. Volvamos a traer una frase de Reinaga: “El indio para ser sujeto de la historia tiene que saber, por sobre todo, su historia”. Es decir que no hay memoria larga y que la historia del indio es algo que este mismo indio debe saber, pues no se la trae en los genes.

Silvia Rivera Cusicanqui en su ensayo *Oprimidos pero no vencidos* (1984) plantea la aludida idea de “memoria larga”, la que le sirve para omitir el trabajo deliberado que sobre la memoria han hecho los indianistas, en especial Fausto Reinaga. Es decir que el sentido político del planteamiento de Silvia Rivera, apunta a expulsar al indianismo y en particular a Fausto Reinaga del terreno de la resignificación del pasado y propone una memoria larga latente y proclive a ser activada. Pero no hay una memoria que permanezca en estado latente, la memoria es siempre objeto de trabajo para generar vínculos identitarios y no está escrita en piedra.

Silvia Rivera con su idea de memoria larga buscó hacer del trabajo del indianismo sobre la historia algo sin importancia e insignificante –y en buena medida logró tal objetivo–, pues se supone que los indios ya tenían en estado latente una memoria larga: “los indianistas no hicieron nada”. El indianismo, en especial el de Reinaga, logra articular las vivencias del presente con algunos hechos del pasado y enfrenta su

versión a la historia oficial, lo que ha influido en muchos líderes aymaras que no se identifican como indianistas, sino como kataristas.²³

Además, la idea vulgarizada de una memoria larga puede ser desmentida si tomamos en cuenta que en los pueblos las personas mayores acuden a los jóvenes para saber, por ejemplo, de Tupaj Katari. Los “indígenas” mas “viejos” recuerdan más al MNR y a Víctor Paz y casi nada saben de Katari. “Los abuelos” buscan saber sobre el pasado a través de los jóvenes. No es de extrañar que los indianistas, y también los kataristas, se hayan dedicado mucho a trabajar temas de historia, pues no había memoria larga.

Habría que agregar a lo dicho algo que es importantísimo, la idea de memoria larga para suponer a un sujeto que sabe o tiene un saber latente sobre su pasado, lo que supone un ser que tiene claro su pasado colectivo o por lo menos se trataría de una claridad latente. El indigenismo del que es parte Silvia Rivera, cree en sujeto esclarecido de por sí, mientras el indianismo buscar forjar un sujeto esclareciendo su pasado. Entonces el “indígena”, desde el indigenismo, es portador de una “memoria larga”, es como un sujeto político ya constituido a priori; en el indianismo pasa lo contrario, el indio debe esclarecer su pasado colectivo pues no es algo que lo tenga ni siquiera en estado latente. Este esclarecimiento es constitutivo del sujeto político.

El trabajo crítico sobre la historia es uno de los rasgos básicos del indianismo, cuyo papel fundamental es el de dilucidar la configuración del presente. Se trata de un esfuerzo por hacer comprensible el estatus político de indio y la miseria en la que está envuelto este ser. En tal situación los gestos que apuntan a reflexionar se ven ahogados en el hambre, pues “El hambre de ideas se aplaca con ideas de hambre, porque el hambre en Bolivia es una idea innata” (Reinaga, 2001, p.191), pero aun así hay que afrontar el reto y este es enfrentado idealizando el pasado de un sujeto colectivo que sufre el presente.

Referencias

Alvizuri, V. (2009). *La Construcción de la Aymaridad*. Santa Cruz: El País.

Condarco, R. (1965). *Zarate el temible Wilka. Historia de la Rebelión indígena de 1899*. La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos.

Copari, W. (2011). El objetivo estratégico de la descolonización. *Pukara*, 58, 3-4.

Foucault, M. (1992). *Genealogía del Racismo*. España: La Piqueta.

Hurtado, J. (1986). *El Katarismo*. La Paz: Hisbol-Musef.

Mariátegui, J. C. (1928). *Siete Ensayos de Interpretación de la realidad Peruana*. Lima: Biblioteca Amauta.

Pacheco, D. (1992). *El indianismo y los indios contemporáneos en Bolivia*. La Paz: Hisbol-Musef.

²³ Sobre los kataristas y la influencia de Reinaga, Javier Hurtado (1986: 191) dice que “todos [los kataristas] han leído sus obras [las de Fausto Reinaga y] que hasta hoy son su fuente de inspiración”.

Portugal, P. (2013). Mitayos y yanaconas: La etapa marxista del pensamiento de Fausto Reinaga. *Pukara*, 82, 6-8.

Quispe, A. (2011). *Indianismo*. Qullasuyu: Ediciones Pachakuti.

Reinaga, F. (2001). *La Revolución India*. La Paz: Fundación Amaútica Fausto Reinaga.

Reinaga, F. (2006). *Tesis India*. La Paz: Impresiones WA-GUI.

Reinaga, F. (2012). *Mitayos y Yanaconas*. La Paz: Impresión Wa-Gui.

ESTADO Y VIOLENCIA EN HONDURAS: LAS MARAS DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Enrique Flores Rodríguez

Penalista, Corte Suprema de Justicia de Honduras

Correo electrónico: kikler4321@hotmail.com

Resumen

La idea de lanzar un reto a la antropología y el derecho, nace como una necesidad para reorientar la labor estatal en materia de política pública esencialmente criminal. Si bien se asume que el soberano prevé al momento de la creación de un plan de país en materia de seguridad, haya estudiado y consultado a distintos expertos llámese sociólogos, criminólogos u otros profesionales de las ciencias sociales, lo que perfectamente se puede cuestionar por razón de los resultados obtenidos, que la política en materia de seguridad responde a factores distintos y ajenos a la realidad de Honduras. La criminalidad se ve como un enemigo al cual hay que confrontar y no como un problema social producto de la desigualdad económica, que hay que solucionar. Las maras surgen como un nuevo tipo de crimen organizado, asumiendo el rol que le corresponde al propio estado en muchos de los sectores donde dominan y ejercen “soberanía criminal”, donde la educación de calidad, el empleo y otros servicios que permitirían a la juventud optar por una alternativa, se ven limitados y superados por este grupo tildado como “enemigos” de Honduras; si bien no se puede ocultar, ni se pretende exonerar de los diversos crimines que cometen a diario, tampoco el estado puede hacer caso omiso a su responsabilidad de responder a los problemas sociales con una política inclusiva y no solamente represiva. Por eso es necesario que al momento de crear políticas públicas se incluya ciencias como la antropología que permitan tener una mirada distinta y más acorde a la realidad que se vive en Honduras.

Palabras Clave: Antropología, derecho, política pública, realidad social, jóvenes y maras.

Abstract

The idea of launching a challenge to law and anthropology, was born as a need to reorient state labor on public policy, essentially criminal. While it is assumed that the sovereign has studied and consulted various experts when creating a country's security plan, whether they are sociologists, criminologists or other professionals of the social sciences, this can be perfectly questioned based on the results obtained, that security policy responds to different factors that are unrelated to the reality of Honduras. Crime is seen as an enemy that must be confronted and not as a social problem that has to be

solved and that is born as a product of economic inequality. Gangs emerge as a new type of crime organization, assuming the role that corresponds to the state in many areas where they dominate and exert "criminal sovereignty", where quality education, employment and other services that would allow youth to get an alternative, are limited and outweighed by this group branded as "enemies" of Honduras; although the various crimes that are committed daily cannot be hidden, nor it is intended to exonerate them, the state can't ignore its responsibility to respond to social problems with an inclusive and not only repressive policy. Therefore, when creating public policy, it is necessary to include sciences like anthropology that offer a different and more suited look to the reality of life in Honduras.

Keywords: *Anthropology, law, public policy, social reality, youth, and gangs.*

Introducción

La antropología tiene muchas ramas que podemos relacionar y utilizar directamente con el derecho, quizá la primera que aparezca en nuestras mentes sea: antropología jurídica. Si bien es cierto, dicha orientación antropológica está teniendo un auge muy especial en varios países de América Latina, para nuestro objeto de estudio en este ensayo será necesario utilizar y replantearnos, otras facetas de esta disciplina, algunas olvidadas como la antropología criminal y otras que tienen su foco de estudio predilecto más allá de la urbe como la primera que mencionamos, pero existe una que nos ayudara a crear el vínculo, entre todas estas ramas y es la antropología urbana.

La antropología urbana se convierte en una herramienta metodológica indispensable, en el uso de la disciplina, en razón de las dos sociedades extremas de que ella se ocupa (Roberto Pineda Giraldo 1994) las comunidades ágrafas (tema central y preferido por los especialistas en la materia) y las sociedades complejas; y aunque esta dualidad tenga por objeto el estudio de la cultura, su diseño inicial es para comunidades pequeñas o espacialmente reducidas. Por lo que se torna muy difícil cuando se debe aplicar los tradicionales instrumentos antropológicos, al ámbito de la ciudad y a las áreas urbanas, debido al amplio contexto que caracteriza la urbe y que influye en los aspectos de los individuos y sus agrupaciones; en nuestro caso a estudiar la compleja y selectiva organización, dificulta su acceso para un estudio a profundidad, mas no se puede ignorar los avances que se han logrado o se pueden lograr para el trato que se les debe caracterizar a los sujetos. Por lo que intentaremos desglosar como se desenvuelven las maras en nuestro país, para denotar graves problemas sociales que deben tomarse en cuenta principalmente al momento de tratar con los miembros más jóvenes de estas organizaciones y estudiar la verdadera razón del porque se han consolidados como organización criminal; denotando a su vez como falla la política que pretende "contenerles". Y es exactamente quizá uno de los factores que favorecen su crecimiento como parte del crimen organizado, que intentamos suprimirles, antes de comprenderles y estudiar, porque delinquen.

Honduras es el país de la región latinoamericana con índices de criminalidad y violencia más elevados, según Forbes México (2015) por cuarto año consecutivo, con

1,317 homicidios, la ciudad hondureña de San Pedro Sula ocupó el primer lugar entre las 50 ciudades de más de 300,000 habitantes contabilizadas por la organización y en quinto lugar se encuentra la capital de Honduras Tegucigalpa MDC con un total de 101.99 asesinatos por cada 100 mil habitantes.

Entre los países de Centroamérica, el llamado triángulo de la violencia: El Salvador, Guatemala y Honduras. Donde sí habría que señalar un problema como preponderante en la región, ese sería sin duda la violencia. Dicha violencia tiene numerosas manifestaciones, pero son los homicidios relacionados con las maras o pandillas y el feminicidio las más alarmantes. Para la Comisión española de ayuda al refugiado (2013) El triángulo norte, concentra la mayor parte de las violaciones de derechos humanos. Mujeres y niñas son consideradas mercancía de trata, impuestos de guerra, transportistas de droga o instrumentos para el sicariato. Además, el 80% de la droga que transita hacia EEUU pasa por aquí.

De hecho Honduras es hoy en día el punto de entrada más popular para la cocaína con dirección norte hacia Guatemala. De los 80.000 kilos de cocaína que llegan por aire hacia Estados Unidos, aproximadamente 65.000 aterrizan previamente en territorio hondureño. El IHADFA (Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia) asevera los hondureños entre 12 y 20 años son consumidores activos de alcohol, 58% de tabaco, 16.8% de la marihuana, 10% de la cocaína y 14.8% de tranquilizantes o drogas prescritas por médicos.

Ante esta situación, la respuesta gubernamental es culpar de la nueva violencia criminal en Centroamérica, a la juventud y más específicamente, con la población relacionada con maras y pandillas. No con este comentario pretendo exonerar de su responsabilidad a este grupo emergente de crimen organizado, pero tampoco pretendo hacerlo con el estado quien parece ser ineficaz e insuficiente y sus fuerzas de seguridad son violentas y permisivas a su vez. Si bien es innegable el daño que le han hecho a la sociedad cualquier grupo criminal, las maras son la salida única para muchos jóvenes en mi país, algunas están ubicadas en territorios donde la policía no pretende ingresar, donde el ser marero es sinónimo de “renombre” y se convierte para los jóvenes que carecen de una educación de calidad, de un grupo familiar integrado y de trabajo, en la única aspiración que les queda, un estado nuevo dentro de un estado derecho.

El presente ensayo no pretende enumerar diversos crímenes cometidos por las “maras”, ni enunciar las estadísticas de violencia que estas provocan y que ya tanto han gastado la tinta de otras editoriales, tampoco omitiremos las consecuencias sociales y el temor que dibujan a diario en Honduras. Pero lo que pretendemos plasmar es aquello que se oculta detrás de aquel acto criminal, junto a su verdadera connotación, además de intentar explicar la causa que empujó a este grupo de jóvenes a constituirse como una de las siete organizaciones criminales más fuertes del mundo; él porque se organizan y administran y representan una opción (si bien negativa) para la juventud, ante la inoperancia estatal. Lo que buscaremos además de la explicación de su funcionamiento, es retar a la antropología en todas sus ramas y al derecho, para replantearnos algunas situaciones que podrían evitar que el crimen organizado se fortalezca, no mediante el olvido de estos grupos, ni agravando sus penas, sino más

bien humanizando y hasta orientando con algo de lógica las actuales practicas del sistema de Justicia.

La Antropología y el Derecho

Con el abordaje socio cultural del derecho, la antropología jurídica aporta a los derechos humanos, al agregarle al discurso conceptual, los valores y prácticas, las representaciones, los símbolos y las relaciones, hasta la forma de entender de pensar y conceptualizar el estado, el poder, la justicia y el mismo derecho. Un código de derechos humanos (Esteban Krotz, 2002) o una serie de derechos fundamentales, contiene y refleja una determinada visión ideal del ser humano y de la sociedad, la cual no debe ser estática sino evolutiva. La incógnita que debemos plantear ahorita es, ¿Qué sucede cuando este ciudadano va en contra de las normas de la sociedad? O mejor aún y refiriéndonos directamente a nuestro grupo a estudiar: ¿Por qué? Aunque el estado en el uso derecho penal buscara castigar al sujeto, con esto solo se deja de percibir al ciudadano como tal, por haber “fallado” a la visión ideal que se esperaba de él. Perdiendo la noción de las causas que llevaron a estos sujetos a delinquir y por tanto encubriendo la responsabilidad estatal, en la respuestas del ideal que se espera del ciudadano para con él; esto quiere decir la inoperancia para asegurarle a los individuos el goce de sus derechos fundamentales, que da como resultado la miseria y la desigualdad de la población, raíz de la criminalidad. Por lo anterior es más fácil querer reprimir al delincuente, que luchar contra sus orígenes y estudiar qué factores influyen para que los jóvenes se sumen o tienten a formar parte del crimen organizado.

La antropología criminal tiene sus orígenes con Cesar Lombroso, quien nos demostró que había una absoluta necesidad de saber por qué la persona delinquía, aunque algunas de sus teorías sean muy discutibles, la verdad es que hoy en día se vive en Honduras una realidad muy violenta y el solo uso del derecho es ineficaz, por lo que el uso correcto de herramientas antropológicas podrían ayudarnos a determinar, cual es la aptitud política que se debería tomar con estos grupos. Cuando el estado en el ejercicio legítimo de la violencia, está en total disposición de reprimir, debe evaluarse previo a su accionar, si esta medida es eficaz o ineficaz; bastaría con estudiar más adelante las estadísticas para concluir que es ineficaz, ya que toda finalidad del uso de la pena debe ir acompañado de un tratamiento que oriente a la rehabilitación del delincuente, sino simplemente seria venganza. Por lo que cuando referimos al uso de la antropología al campo criminal la idea primordial es saber cómo actuar preventivamente, ante la problemática del crimen.

Las Maras en Honduras y la Sombra del Estado

Para Karen Antúnez (2012) el surgimiento de estos grupos delictivos es a principios de los años 80' cuando llega a los Estados Unidos, principalmente a Los Ángeles (California), un grupo numeroso de inmigrantes salvadoreños que escapaban de las sangrientas guerras internas que vivía El Salvador. Una vez deportados estos

jóvenes, regresan con la idea de continuar con su vida delictiva a sus países de origen, al no encontrar mejores oportunidades educativas, laborales y la desintegración familiar, hace más fácil que otros jóvenes en igual desventaja, se sumen a la organización, que en sus inicios apenas representaba un problema; pero que crecería de forma precipitada en la última década.

Pero el verdadero surgimiento o más bien dicho fortalecimiento de esta modalidad de crimen organizado, es muy distinto a la simple influencia de las pandillas como grupo delictivo; el factor socio económico donde la carencia de oportunidades para la clase baja, fomenta el crecimiento del delito ante la necesidad de la población sumida en extrema pobreza, el entorno familiar destruido, la carencia de un núcleo familiar bien formado hace al adolescente más vulnerable a entrar a una mara, en busca de comprensión, apoyo y hermandad ficticia que le brindan otros jóvenes de igual condición; el desempleo creado por la falta de oportunidades laborales, un salario digno y sumado a esto el movimiento migratorio de la población rural hacia los centros urbanos más importantes es más intenso en el caso de la población joven, situación que, ante la incapacidad de absorción de la mano de obra de la estructura productiva, crea serias dificultades de empleo, que se evidencian en el crecimiento de la informalidad urbana que abarca alrededor del 30% de la Población Económicamente Activa (PAE). Aunque las agrupaciones juveniles originalmente responden a la búsqueda de alternativas de sobrevivencia y protección por el desarraigo y la desvinculación de los jóvenes de sus familias, y permiten a sus miembros sobrellevar la llamada crisis de la adolescencia, cuando éstas se ven enfrentadas a la violencia social más cruenta promueven también conductas reñidas con las normas sociales, con lo que frecuentemente refuerzan la opinión ya negativa que en general se tiene sobre este grupo de pandillas en particular, al cual se le adjudican conductas antisociales que ponen en precario la seguridad ciudadana, y en consecuencia se le aplican modelos de control coercitivos alejados del marco democrático y de derechos humanos. "Las maras sustituyen de alguna manera, para miles y miles de jóvenes sin futuro y sin dinero, a la familia, a la religión", sostuvo el periodista Jon Sistiaga, que el año pasado grabó en Honduras el reportaje 'Honduras: la mara vida'. "No hay mareros viejos. De la mara se sale, como dicen ellos, o por la Iglesia, porque se convierten al cristianismo o al evangelismo, o muerto", recogió El País las palabras de Sistiaga.

Para Rodgers Las pandillas juveniles son un fenómeno social muy común que puede encontrarse con frecuencia en casi todas las sociedades del mundo, aunque mayoritariamente son grupos efímeros de jóvenes que se juntan en las esquinas de las calles de sus barrios para expresarse con comportamientos etiquetables como "antisociales" que hacen parte de su proceso de crecer y desarrollarse. *"Las pandillas centroamericanas actuales son claramente otra cosa. Son organizaciones colectivas mucho más definidas, que exhiben una continuidad institucional que es independiente de su membresía. Tienen convenciones y reglas fijas, que pueden incluir rituales de iniciación, una jerarquía, y códigos que pueden hacer de la pandilla una fuente primaria de identidad para sus miembros. Estos códigos también pueden exigir patrones de comportamiento particulares: ropas características, tatuajes, pintas o graffitis en la zona que dominan, señales con las manos y un argot. Y por supuesto, una participación regular en actividades ilícitas y violentas"*. Estas pandillas están muy frecuentemente - aunque no siempre- asociadas a un territorio preciso y sus relaciones con la

comunidad de ese territorio pueden ser tanto amenazantes como protectoras, pudiendo además cambiar de un papel al otro muy fácilmente.

Las maras o pandillas se presentan como un grupo, una organización o una hermandad, que tiene su propia “administración”, sus normas y patrones, en donde defender todo aquello que pertenece a la mara (territorio y “hummies”) está entre ello. Establecen objetivos, empatías y antipatías en común, por otros grupos o miembros de la sociedad, se sufragan gastos cuando un miembro lo necesita, se suple la necesidad alimentaria y se brindan seguridad entre ellos, imponen intimidación, lealtad y para los jóvenes representa una forma de ascenso social, un medio de subsistencia. En territorios donde el estado no garantiza nada (los barrios más pobres de Honduras), donde asistir a una escuela o un colegio es un sacrificio (ya que difícilmente accederán a una educación superior) y aun así les es difícil acceder a un salario de condiciones dignas, que por lo menos garantice una seguridad alimentaria, crecen los jóvenes observando la violencia sin freno, que se acrecienta en el barrio, donde ser marero es ser “líder” e impone miedo (confundible al respeto) y sobre todo ofrece algo que su estado no le garantiza: una oportunidad.

Su organización y sus valores

Las maras se organizan por barrios, en cada barrio (UNICEF 2011) existe una “clica”, que representa la organización básica y elemental de la pandilla. Esta organización debe proteger (de otra mara y de la policía), controlar y vigilar cierto sector; hay un jefe y un subjefe, los hommies o humies (miembros del grupo) quienes actúan según lo ordenado por los jefes, de forma que las órdenes obedecen a una jerarquía vertical. Las personas ajenas a la organización, pero establecidas dentro de sus territorios deben guardar la secretividad, de las actividades delictivas del grupo, caso contrario pagaran la cuenta con sus vidas o la de sus familiares. Cada “clica” tiene sus labores y misiones especiales (narcotráfico, tráfico de armas, sicariato, trata de personas, mutilaciones, etc.), está dirigida por un líder quien mantiene el cargo aun cuando este es privado de libertad y que los miembros del grupo están en la obligación de respetar y que representan al grupo cuando estos tienen que tomar decisiones a nivel de todos los líderes, en las llamadas “meetings”, todo debe ser aprobado por estos líderes o autoridades. La sanción para el irrespeto a estas decisiones o al código creado por la organización, se sanciona severamente y el castigo puede llevar hasta la muerte.

Una organización meramente patriarcal donde ahora las maras son más selectivas - como establece Tomas Andino (2006)- con las mujeres que ingresan, e incluso más cuidadosas con ellas que antes. Les atribuyen debilidades que a su juicio ponen en riesgo su propia seguridad y la de la pandilla, como la fuga de información, el fácil rastreo que de ellas hace la policía, el hecho de que abandonan primero la pandilla antes que el varón debido a su condición de madre a temprana edad, entre otras. Más que antes, las féminas están relegadas a papeles secundarios; no pueden tener acceso a la información considerada crítica y se les delegan tareas de apoyo, reproducción y servicios de emergencias, siendo hasta ahora desconocido para nosotros que tengan algún tipo de liderazgo de primer orden en alguna pandilla. De hecho la gran mayoría de pandillas integradas únicamente por mujeres se han desintegrado.

El perfil que debe tener el miembro de una pandilla, garantiza implicaciones que pueden influir en su ascenso a nivel de grupo, uno de los valores más respetados es la solidaridad, este valor tan importante en esta “sociedad”, puede ver su sombra reflejada, en el abandono que sufren los miembros antes de ingresar a la pandilla; un hogar destruido donde el sustento lo carga precariamente una madre soltera o una abuela con dos a cinco hijos menores que deben mendigar ante la imposibilidad de asistir a una escuela, ya que, de lo contrario no se conseguiría lo suficiente para, por lo menos llegar a subsistir, según informes de UNICEF y Casa Alianza hay familias en Honduras que subsisten con menos de un dólar al día (veintidós lempiras). Este espíritu de solidaridad se traslada a cada uno de los “Homemies” que se encuentran lisiados o encarcelados, no se le abandona ni a él ni a su familia, a este último se le envía dinero, comida y se le contrata un abogado para su defensa, dinero que debe recogerse producto del “trabajo” de otros homemies, con la venta de droga, armas, extorsiones, robos y otras clases de ilícitos. De hecho a declaración de una pandillera condenada por extorsión manifestaba la joven, “que la mara le ayuda para tener el sustento, que su hijo menor necesita”, le depositan mensualmente a su abuela quien cuida del infante, en ausencia de la madre.

Cuando un miembro sigue las reglas o “es buen soldado”, se gana el afecto y el respeto de la pandilla, recordemos además que gana su “marca”. Así como existe “luz verde” en aquellos casos en que se traiciona a los miembros de la pandilla. En caso que en una “pegada” resulte herido un miembro de la pandilla, (es importante señalar la evolución del funcionamiento totalmente estructurado de las maras), como cuentan con contables que administran ingresos y gastos, tienen médicos que los atienden tras las peleas clandestinamente para evitar denuncias a la policía desde hospitales, o con locales o casas adquiridos para la celebración de reuniones.

La CEAR Divide esta estructura de las maras de la siguiente manera de una forma más piramidal, donde incluye en la organización a la “base”, por un peldaño debajo de los “homemies” consagrados, integrado por Novatos quienes ya han realizado el brincado, bautizo o ritual marero y cuentan con un apodo y algún tatuaje. Son enseñados por un Tutor (de la base dura.) Es posible que aún estudien y/o trabajen y conserven vínculos familiares. Para ganar el prestigio del que aún carecen, tienen que llevar a cabo actuaciones tales como matar a un marero de una pandilla rival o a un policía o asumir la condena por delitos que haya cometido otro marero de la misma pandilla. Están a su vez los aspirantes y simpatizantes se trata de los jóvenes residentes en los barrios con elevada actividad de las maras, a las que son atraídos por amistad. La cercanía a la mara determina la diferencia entre aspirante o simpatizante (contacto físico y verbal, identificación de los mareros por su apodo, etc.) Para pasar al status de novato tienen que pasar por el ritual o bautizo marero, el brincado.

El acercamiento a la mara o “reclutamiento” suele producirse a partir de los 7 años, pudiéndose integrar efectivamente hacia los 12. Desde las maras, existen diversas estrategias de captación en función de sus características y las del futuro pandillero: oferta de protección frente a maras rivales; acceso a drogas, dinero y sexo; o acogimiento y apoyo del que carecen en el entorno familiar. El proceso de integración definitiva en la mara puede durar unos 2 o 3 años. Para ganar su pertenencia a la mara, los aspirantes han de realizar el brincado, ritual o bautizo marero, que varía de

una mara a otra: pelear con pandilleros de una mara rival o asesinar, soportar durante un tiempo determinado una paliza por parte de miembros de la propia mara sin defenderse, mantener relaciones sexuales con alguno de los jefes en el caso de las mujeres, etc. De acuerdo con la socióloga Gema Santamaría, el brincado pretende reflejar que los candidatos están preparados para soportar la violencia que vendrá una vez se forme parte de la pandilla.

Las personas que viven en territorios de maras, han intentado vender sus viviendas, pero nadie las desea comprar o adquirir, depreciando los inmuebles. Los vecinos de los sectores sitiados por las maras han perdido la tranquilidad: los pandilleros hacen lo que quieren en los barrios donde residen, es su territorio, la ley imperante es la ley de la mara; es una realidad para estas personas cuya situación económica, no les permite emigrar, tienen ahí a su familia, sus pequeños negocios que no son exentos del pago del “impuesto de guerra”, que asciende a un promedio de 1000 lempiras semanales (unos 50 dólares) que para una familia de escaso recurso económico, esto representa una cantidad superior a la que gastan para medio alimentar a sus miembros. En estos barrios y colonias de áreas marginales de las principales ciudades de Honduras, zona para las pandillas, también desalojan a las familias para instalarse ellos en viviendas donde montan sus “negocios”. Infiltrándose en zonas de la ciudad y atemorizando a la población para que permanezca callada a costa de su vida. Especializados en la extorsión, sicariato, cobro de “impuesto de guerra”, robo de vehículos, tráfico de droga, secuestro y otros actos delictivos que han convertido a muchos barrios en un campo de batalla. El mayor problema se presenta en los sectores donde estas bandas pelean por territorio, donde las maras más fuertes son la MS y la Mara 18, pero con otras emergentes como los chirizos, los benjamins, el combo que no se deja, entre otras.

La Antropología de la Política Pública en Materia Criminal

La política pública es percibida por la población de distintas maneras y una de ellas es la formulación central para el ejercicio del gobierno (Ramírez, 2010) y, por consiguiente, una herramienta de poder que, sin embargo, al ser definida como producto del conocimiento experto, ha sido tratada y percibida por la sociedad como algo objetivo y neutral, y, sobre todo, ajena a la política o no contaminada por esta última.

Si bien la disciplina de la política pública se ha consolidado en la academia, al igual que otras ciencias, al momento de exponerla a la antropología encontramos grandes grupos de poder que operan tras las figuras que originan y proyectan estos modelos ideales, que se les presentan a los ciudadanos para salvaguardar su futuro, como sabemos en materia criminal bajo los supuestos de peligrosidad ficticios, con falacias muy construidas que ocultan los verdaderos problemas del estado. Y que según María Clemencia Ramírez las personas que elaboran estas políticas también deben tornarse sujetos de la investigación:

“Los tecnócratas que formulan las políticas públicas también se tornan en sujetos de investigación como actores situados en contextos de poder específicos, con ideologías,

intereses y objetivos concretos e inmersos en sistemas de pensamiento que se plasman en la política pública. Es entonces labor del antropólogo desmitificar el poder naturalizado de la política pública, que no sólo regula a los sujetos sino que éstos a su vez, al someterse a ella, le confieren poder, de la misma manera que se le confiere poder al Estado.”

El papel de la antropología puede verse más evidenciado con las políticas públicas que relatan por ejemplo pueblos indígenas o como establecimos al inicio, grupos pequeños. Pero como veremos los factores que influyen en las políticas criminales, quizá nos auxiliemos con la historia o un poco de investigación cronológica de los sucesos de cómo fueron surgiendo las políticas en materia criminal, pero a su vez percibiremos, que en esta clase de políticas hemos aislado a la antropología y como hemos desarrollado aquí, esa muralla que hemos construido, aísla de la realidad este “plan de trabajo estatal”, creyendo que política criminal es sinónimo de aumento de poder punitivo y no del estudio del entorno social que circunscribe al crimen. Demos una mirada al pasado, en 1986 la política de Estados Unidos con relación a América Latina y el Caribe, fue orientada a influir de forma directa en la aplicación de una política internacional, que le permitiera “controlar” un problema político-social, que había trascendido las fronteras y se había convertido (desde sus intereses) en una problemática internacional. Y cuyo instrumento principal sería el Programa Internacional de Control de Narcóticos (PICN). La percepción del gigante del norte en cuanto a la temática del consumo de drogas es que estos provienen de las tierras lejanas a sus fronteras (igual a la gran mayoría de sus problemas). Por lo que Honduras no tardo en crear su política anti drogas, fortalecida con un nuevo instrumento jurídico (que como dijimos al inicio ineficaz totalmente). Resulta contraproducente crear un derecho penal de excepción para que el resto del sistema penal no se llegare a “contaminar”, contaminando –valga la redundancia- el nuevo sistema con contradicciones a la doctrina penal de excepción; haciendo del uso del derecho penal, un derecho prioritario y meramente represivo en contra del *enemigo* de la política de seguridad de nuestros países.

Pero si hubiéramos tomado la perspectiva antropológica de la situación, quizá se habría hecho un plan de gobierno, una política pública diferente, tomando en cuenta las estadísticas de consumo que existían en aquel entonces, pero sobre todo con mayor eficacia. Es un fracaso seguir una lucha frontal contra las maras y contra el narcotráfico, donde se atiende a una política de represión y no de prevención, ha quedado claro con los altos índices de criminalidad, erogar presupuesto excesivo para mantener el ejército en las calles, catalogando un problema en “contra la salud de la población” y seguridad nacional, en vez de ser un asunto “de salud pública” y concientización social.

La Política Estatal Antimaras

Si hiciéramos un estudio antropológico definitivamente diríamos que el factor que ha intensificado más la violencia de las maras en los últimos años es la puesta en práctica de una verdadera “guerra” contra ellas de parte de los Estados

centroamericanos. Ricardo Maduro, elegido Presidente de Honduras en el año 2002, diseña el Plan Cero Tolerancia como estrategias para combatir la delincuencia, en especial a las maras que venían adquiriendo protagonismo. La CEAR los resume de la siguiente manera: inicialmente Desarrollo de campaña publicitaria, con apoyo de los medios de comunicación, a fin de mejorar la percepción de la opinión pública respecto a la inseguridad ciudadana, además de atraer inversión extranjera, fomento Mayor presencia del Ejército y la Policía, especialmente en centros de negocios y Zonas marginales, reforma el Art. 332 del código penal (Ley Antimaras), que supone el endurecimiento de penas y multas a integrantes de las maras, creando el tipo penal de Asociación ilícita (crimen organizado), implementa una política activa de cooperación con otros países centroamericanos para hacer frente a las maras. A raíz de esta iniciativa, surgieron diversas reuniones que derivaron en las posteriores Cumbres Centroamericanas Antimaras. Que para el ex Fiscal general Edmundo Orellana es urgente tomar acciones puntuales respecto a la revisión del Artículo 332 del Código Penal pues según el análisis de expertos en material judicial, ha generado distorsiones que dificultan la comprensión del hecho que se pretende tipificar, dejando abierta una puerta para incurrir en abusos de autoridad y violaciones a los derechos humanos, privando de libertad a personas que no han cometido más delito que el de pertenecer a una agrupación determinada.

La Unidad de Prevención de Pandillas había contabilizado para 1999, un total nacional de 25,940 miembros de maras o pandillas, para el año 2002, la cifra oficial era de 31,164 miembros y desde entonces tanto los voceros policiales como la prensa, utilizan cifras que van de 32,000 a 35,000 pandilleros. Las estadísticas de la División de Prevención de Maras revelan que para el año 2006 el número de estas agrupaciones era de 475 a nivel nacional, con un total de 36,000 miembros activos y 70,500 simpatizantes. Este crecimiento de la actividad pandilleril y el endurecimiento de las leyes como consecuencia de ello, ha promovido, el uso indiscriminado de la medida de privación de libertad como único mecanismo de contención ante la fragilidad o ausencia de mecanismos concretos de gestión de los conflictos en un marco de derechos. Para *Save the Children* en Honduras la ya conocida fragilidad del sistema y su infraestructura impiden un adecuado abordaje a estas poblaciones, generándose frecuentemente situaciones de tensión, amotinamientos y muerte de privados de libertad. No obstante, en el sistema penitenciario nacional y en el sistema juvenil se aplica la separación de grupos de jóvenes según la mara o pandilla a que pertenecen, promoviendo con ello los espacios de encuentro, planeación y ejecución de acciones contrarias a la ley, y nuevos aprendizajes por el intercambio de experiencias, con el agravante de no contar con suficiente personal capacitado ni el presupuesto suficiente para desarrollar procesos de rehabilitación y reinserción social.

Ese planteamiento debe considerar como lo expresa Álvaro Cálix, el respeto y garantía de los derechos ciudadanos; la aplicación efectiva de mecanismos de control en los procesos de la aplicación de la justicia; la transversalidad de la seguridad desde el Estado; una política de promoción del desarrollo humano vinculada a la seguridad; la participación ciudadana efectiva en corresponsabilidad con los órganos del Estado; la aplicación de la ley en igualdad de condiciones; la provisión de espacios dignos para la privación de libertad; el tratamiento profesional de la noticia en los medios; la recuperación de los espacios públicos en las comunidades; la educación y promoción

del uso de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos; y debe privilegiar las medidas alternativa al internamiento; vigilar el cumplimiento del debido proceso; hacer un énfasis especial en la prevención primaria; y propiciar el liderazgo en el tema en órganos no coercitivos, entre otros.

El actual presidente de Honduras Juan Orlando Hernández asegura que la Policía Militar del Orden Público (PMOP) pasara ser el cuerpo armado encargado de recuperar la paz y seguridad del pueblo hondureño. La creación de esta policía bajo su mandato trae consigo una nueva política en materia de seguridad: la tasa de seguridad (un fisco especial para recaudar en aras de fortalecer la lucha contra el crimen organizado). Quien desde su creación en el 2012 ha recaudado 8,126 millones de lempiras en financiamiento externo. Que sirve para fortalecer la creación de los batallones de la Policía Militar y el Orden Público, incluida la Unidad Canina.

La inseguridad ciudadana causada por las maras, así como el carácter represivo de las medidas gubernamentales para abarcar dicha cuestión y su consecuente ineficacia; atropella consigo un grupo esencial para el desarrollo de cualquier país: los menores. Dada la pronta edad a la que los integrantes de las maras y pandillas comienzan su andadura en las mismas, los menores son un claro grupo de riesgo en el contexto de estas bandas. La pertenencia a uno de estos grupos supone para los niños y adolescentes un incremento significativo de la facilidad con que estos pueden acceder al consumo de alcohol y drogas o la perpetración de actividades delictivas por parte de los mismos, además de ser objeto de ellas. Un adecuado sistema de prevención disminuiría el riesgo de que los menores se vean envueltos en dichas acciones, pero sin embargo, y como se ha adelantado, las posiciones de las autoridades de los países que abarca el presente informe suelen centrarse en políticas represivas a posteriori esto último como lo resume Demoscopia en su informe.

Irónicamente el Fondo Monetario Internacional (FMI) instó a las autoridades a finales del año 2014 a reducir el nivel del déficit del gobierno central y a reestructurar el gasto corriente, a fin de crear espacios para el gasto social que ayude a reducir la pobreza y proteger la inversión para promover el crecimiento económico (un discurso desgastado por este organismo). Por ello el presupuesto enviado al Congreso Nacional a principios del año 2015 para su discusión y aprobación contempla, para la Secretaría de Salud, una disminución de 174.8 millones de lempiras y, para Educación, 708.5 millones menos, en comparación con los recursos aprobados para 2014. Los cambios en el financiamiento de las dos entidades tiene serias repercusiones, debido a que la rigidez en la estructura salarial implica que no existe margen de maniobra para destinar recursos a la compra de materiales, insumos y demás elementos necesarios para garantizar los servicios de educación y salud. Si tomamos en cuenta las estadísticas y aquella frase popular “las estadísticas no mienten”, la erogación del estado en una política represiva es ineficaz y garrafal, no da ningún resultado positivo, más que crear un pensamiento de necesidad dentro de la población (necesidad a base de zozobra), no atiende a lo que verdaderamente puede desarrollar un país y solucionar un problema que se vuelve cada día mayor. Si los jóvenes tuvieran educación, si el país atendiera una política de prevención y asistencia social, las maras no serían una alternativa para la juventud el surgimiento de las maras, no nace en las Pandillas estadounidenses, sino en la irresponsabilidad del gobierno para con su gente,

en la desatención de los derechos humanos inherentes a la persona, que obliga ante la falta de un estado la creación de otro a sombra de este. Donde hay que reflexionar que la violencia no solo tiene consecuencias, sino también causas.

Está claro que la política represiva del estado Hondureño es un fracaso. Parece haber agravado el problema, radicalizando a las pandillas y a las maras y provocando una espiral de violencia con venganzas y represalias. Por lo que para contrarrestarles es necesario encontrar las causas antropológicas, algunas ya las hemos ido anunciando aquí, pero existirán otras que replanteen el pensamiento de la actual política pública en la materia. La represión falla porque puede estar generando una nueva “ética” marera y pandillera: desafiar al Estado. Y también porque la represión nunca remedia los problemas subyacentes que generan estos fenómenos sociales explica Rodgers:

“Toda política social refleja el contexto económico y social del cual surge. Por eso podemos decir que el obstáculo más grande para la implementación de una política coherente y eficaz con relación a las pandillas y maras de Centroamérica es la naturaleza profundamente desigual de la distribución del poder en las sociedades centroamericanas, donde todo el poder político y económico está concentrado en las manos de una pequeña élite que excluye activamente a la mayoría. Los gobiernos centroamericanos reprimen a las pandillas y a las maras para evitar tomar otras medidas que resuelvan la exclusión social, la falta de oportunidades, los abismos de desigualdad que son la base de su poder y de sus privilegios. Esta situación provoca algo más que parálisis política. La verdad es que las maras y las pandillas se constituyen, para quienes se atrincheran en su poder, en los mejores chivos expiatorios a los que culpar por la inestabilidad de la región, ocultando así las verdaderas raíces de los problemas”.

Todas estas medidas de endurecimiento de penas y leyes, continua enunciando Dennis Rodgers, han sido acogidas con satisfacción por las poblaciones centroamericanas, en zozobra por la actividad de las maras y las pandillas. Pero han sido denunciadas firmemente por grupos de defensa de los derechos humanos, porque podrían alentar abusos sistemáticos de los derechos de cualquier sospechoso. Amnistía Internacional ha presentado evidencias -corroboradas por el Departamento de Estado de Estados Unidos- que en Honduras y Guatemala existen escuadrones de la muerte paramilitares que apuntan deliberadamente al exterminio de los mareros, teniendo a menudo en la mira a toda la juventud marginal.

Lo más dantesco de la situación, es que los mareros ante las políticas estatales han dejado de cobrar ellos los productos de los ilícitos, obligando a la población que reside en estos barrios a usar sus nombres y sus personas, para evitar caer en mano de los entes investigativos, quienes se conforman con estos, para mantener una “estadística” que les permita seguir mostrando una cara, ajena a la realidad de la sociedad hondureña. Quienes están siendo procesados por ende son adolescentes (aspirantes), son padres de familia (que son amenazados) que no pueden huir de la zona de guerra, a la sombra del estado quien se pisa su propia cola.

Conclusiones

La antropología en general, llámese o delimítese urbana, jurídica o criminal, así como sus actores tienen un nuevo reto y es salir de su zona de comodidad, enfrentando de manera directa los problemas sociales de la urbe, donde el solo uso del derecho es ineficaz y predomina una cultura de la pobreza, alimentada por antagonismos de clases, problemas sociales y necesidades de cambios que al afectar el factor de dinamismo en la sociedad se ve promoviendo la creación de subculturas; que al originarse en factores negativos no se puede esperar un resultado positivo producto de la decadencia.

La política en materia criminal en Honduras, se ha orientado a favorecer factores de incidencia internacional y no a la realidad socio-cultural que ampara el país, además de ignorar los elementos que inciden en el fortalecimiento de los grupos de crimen organizado como las maras; lo que solo ha provocado el aislamiento de sus integrantes y su total incompreensión, por lo que en sus zonas donde la policía no tiene el alcance de resguardo, se consolidan verdaderas zonas de guerra, mientras el estado sigue dirigiéndose al plan de acción en una política de represión y contención, mas no de prevención del delito.

Las maras en el país han aumentado precipitadamente la cantidad de sus integrantes, esto se debe a que en los llamados “cordones de miseria” de las ciudades principales de Honduras, las personas no tienen acceso a muchos servicios básicos, viven en extrema pobreza, no pueden optar ni a una educación de calidad, ni menos a un trabajo digno, por lo que el dinero “fácil” resulta una opción muy atractiva para los jóvenes, en especial los pre adolescentes que son fáciles de impresionar con el acceso a algunos “lujos” de los cuales ellos no pueden acceder. Pero la razón principal es que a pesar de que todo lo anterior forma parte de los problemas sociales que sufre nuestro país, la política en materia criminal sigue acaparando una gran cantidad de recursos mientras que presupuestos como el de educación, arte y deporte, disminuyen gradualmente.

Es necesario que para organizar mejor un Plan de Nación solidario y equitativo, debe utilizarse ramas de las ciencias como la antropología, para ayudar a establecer los parámetros que nos pueden guiar para determinar el porqué de muchos fenómenos social-culturales que vive actualmente el país y consecuentemente construir las herramientas para salir de la miseria. Se debe considerar seriamente ampliar la oferta académica y abrir la carrera de antropología en las universidades para que los profesionales del área tengan un sentimiento de identidad más profundo al estudiar los problemas que aquejan Honduras.

Referencias

Andino Mencía, T. (2006). Las Maras en La Sombra. Ensayo de actualización del Fenómeno Pandillero en Honduras. Tegucigalpa: Universidad Centroamericana Simeon Cañas.

Antúñez, K. (2012). El Surgimiento de las Maras en Honduras. Recuperado de: <http://lasmarasenhonduras.blogspot.mx/>.

CEAR (2012). La situación de las personas refugiadas en España. Informe, 193-194.

Choza, J. (2010). Antropología del crimen. *THÉMATA Revista de Filosofía*, (43).

Demoscopia, *Maras y Pandillas, Sociedad y Policía en Centroamérica*. Recuperado de http://www.demoscopia.co.cr/files/news/files/19_Maras2008.pdf.

García Bravo, R. (2013) Maras en Centro América y México. Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Madrid. 100.

Giraldo, R. P. (1993). Los grandes temas de la antropología urbana. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/18425/2/14238-47746-1-PB.pdf>.

Guerrero, L. (2014). Consumo de drogas en los jóvenes de Honduras. *Presencia Universitaria UNAH*. Recuperado de: <https://presencia.unah.edu.hn/salud/articulo/el-consumo-de-drogas-en-los-jovenes-hondurenos>.

Krotz, E. (2002). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio de derecho*, 36. Barcelona: Anthropos.

Mejía, B. (2007). Definición y Categorización de las Pandillas; Informe del Consejo de Seguridad de la OEA, 21.

Mendoza Escamilla, V. (2015) Las 50 ciudades más peligrosas del mundo. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/>.

Orellana Mercado, E. Honduras: Régimen Jurídico para la Seguridad Pública. Informe. Recuperado de: <http://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/juridico.pdf>.

Ramírez, M. C. (2010). La antropología de la política pública. *Antípoda*, 10, 13-17.

Rodgers, D. (2007). Pandillas y maras: protagonistas y chivos expiatorios. Recuperado de: <http://www.envio.org.ni/articulo/3697>.

Santamaría, G. (2007). Discovery Channel, Maras. Una amenaza regional. Recuperado de: <http://www.tudiscovery.com/maras/index.shtml>.

Save the Children UK /Asociación Cristiana de Jóvenes de Honduras (2002). Las Maras en Honduras: Investigación sobre Pandillas y Violencia Juvenil, Consulta Nacional, Plan Nacional de Atención, Ley Especial.

UNICEF (2011). Informe sobre La situación de Maras y Pandillas en Honduras (pp.25). Recuperado de: http://www.unicef.org/honduras/Informe_situacion_maras_pandillas_honduras.pdf.

EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS PARTIDAS DE GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA. PERIODO 1996-2015

Vanesa Monge Antolín

Derecho y Ciencias Sociales UNED

Correo electrónico: vanesamonge@hotmail.com

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo mostrar la evolución de las partidas de gasto público en España a través de un estudio descriptivo, exploratorio y comparativo en función de los factores coyunturales: partido político y fase del ciclo económico. El periodo de datos recogidos abarca desde 1996 a 2015. De esta forma tenemos una visión más completa de la evolución del gasto en partidas de gasto público y de bienestar antes de que España se incorporara a la zona Euro, durante la crisis económica hasta llegar al periodo actual. Las partidas que se estudian son: gasto público, vivienda, educación, sanidad, pensiones, protección al desempleo, fomento del empleo, servicios sociales y otras prestaciones económicas.

Palabras clave: *Ciclo económico, políticas bienestar, gasto público, gasto social, partidos políticos.*

ABSTRACT

The objective of this article is to show the evolution of government expenditure items in Spain through a descriptive, exploratory and comparative study based on temporary factors: political party and phase of the economic cycle. The data were collected from 1996 to 2015. Thus a more complete picture of the evolution of spending on government expenditure items and welfare, before Spain joined the Euro zone, during the economic crisis until the current period, is achieved. Items studied: public expenditure, housing, education, health, pensions, unemployment protection, promotion of employment, social services and other economic benefits.

Keywords: *Economic cycle, welfare policies, public expenditure, social expenditure, political parties.*

Introducción

Muchos de los trabajos que se realizan sobre las políticas en gasto público en este contexto son extensos, casi interminables, lo que hace imposible su estudio pormenorizado del mismo. Este tipo de estudios se han venido realizando desde la Segunda Guerra mundial, por eso, lo que diferencia este artículo de los otros ya publicados es mostrar a través de un análisis estadístico de la evolución de las partidas del gasto público –en adelante GP- las partidas de gasto en España para el periodo 1996-2015. Debemos aclarar que la definición de Gasto Público en España se realiza a partir de la clasificación funcional propuesta por la ONU. Así los en los Presupuesto Generales del Estado, -en adelante PGE-, agrupan el gasto público en los nueve grupos funcionales siguientes:

1. Servicios de carácter general
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana.
3. Seguridad, protección y promoción social.
4. Producción de bienes públicos de carácter social.
5. Producción de bienes públicos de carácter económico.
6. Regulación económica de carácter general.
7. Regulación económica de sectores productivos.
8. Transferencias a otras Administraciones públicas nacionales y supranacionales.
9. Deuda pública.

Como sabemos, el gasto público en educación, sanidad, pensiones, desempleo y otras prestaciones sociales, constituye una parte muy importante del gasto de los países desarrollados y crece rápidamente en muchos países en desarrollo. Muchos de los estudios que se presentan sobre este tema son legislativos –por parte de historiadores-, o económicos –desde el punto de vista de la intervención económica y el papel del Estado-, por eso éstos últimos utilizan el PIB como factor de comparación en los estudios que se ofrecen. Por ello, como hemos apuntado anteriormente, el objetivo de este trabajo es mostrar la evolución y análisis a través de herramientas estadísticas, siguiendo la definición de Wilensky (Wilensky, 1975, pp. 6-7), -como ya han hecho otros investigadores²⁴ - y ampliando la misma, incluyendo además en el análisis la fase del ciclo económico.

²⁴ En trabajos similares como el trabajo realizado por Sergio Espuelas Barroso en *Estructuras y Evolución del Gasto Público en España*. Pero la novedad de este trabajo reside, no sólo en la utilización de la metodología estadística, sino además ampliar esa definición inicial y midiendo los efectos del ciclo económico en el cual nos encontremos, y no solamente la influencia del partido político.

De esta forma, pretendemos llegar a conclusiones sobre la evolución de las partidas de gasto a partir de un análisis de datos y cifras que pueda servir a otros investigadores en la ardua tarea de la búsqueda de datos actuales sobre las políticas de GP y a quienes no son investigadores a poder conocer la evolución de las partidas del GP en España.

Es importante tener en cuenta que en nuestro estudio no hemos utilizado la base de datos de la OCDE²⁵ ni del SEEPROS²⁶. Si bien, ambas clasificaciones son muy parecidas, pero existen pequeñas diferencias. Veámoslas:

En el SEEPROS existen ocho categorías de gastos:

- 1-vejez
- 2-supervivencia
- 3-invalidéz
- 4-sanidad-enfermedad
- 5-familia
- 6-Desempleo
- 7-vivienda
- 8-Otras áreas de política social

En cambio en la OCDE son nueve las categorías que se estudian:

- 1- vejez
- 2- supervivencia
- 3- incapacidad
- 4- sanidad
- 5- familia
- 6- seguro de desempleo
- 7- políticas activas de mercado de trabajo
- 8- vivienda
- 9- otras áreas de política social

²⁵ OCDE. s un organismo de cooperación internacional, compuesto por 34 estados cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Cuenta con numeras BBDD y publicaciones de referencia mundial.

²⁶ El SEEPROS es la base de datos europea que recoge realiza una clasificación funcional del GP en función de los programas sociales.

En este caso, hemos considerado otro criterio a la hora de analizar las políticas de bienestar en España, ampliando las partidas propuestas por la OCDE y el SEEPROS y utilizando para el estudio tan solo los datos ofrecidos por el Gobierno de España y sus diferentes organismos públicos. Así, están son las partidas de gasto que se van a analizar:

1-Gasto Público

2-Vivienda

3-Educación

4-Sanidad

5-Pensiones

6-Protección Desempleo

7-Fomento del Empleo

8-Servicios Sociales

9-Servicios Sociales

10- Otras Prestaciones Económicas.

Como veremos más adelante, según vayamos analizándolas, la partida de pensiones incluye (vejez, familia (orfandad, viudedad, ayuda familiar) supervivencias e invalidez, etc. Por tanto en el estudio se incluyen todas las partidas de gasto, pero en términos absolutos.

Me ha parecido conveniente incluir la partida de Servicios Sociales y de Fomento del Empleo, para mostrar la evolución de las mismas, así como la de Educación y Otras Prestaciones Económicas, entendiendo de esta manera que se abarca un abanico más amplio de protección de derechos sociales ante situaciones de vulnerabilidad social.

Todas estas partidas tienen como objetivo garantizar unos niveles mínimos de renta, nutrición, educación, protección al empleo, vivienda y otras necesidades básicas. Todas ellas pertenecen al grupo de los derechos políticos recogidos en nuestra Constitución²⁷. En definitiva garantizan un nivel digno de vida humana.

Así, nuestro objetivo no va a ser analizar las políticas de gasto desde la perspectiva histórica, demográfica, de desarrollo, o la más actual, desde el contexto globalizador, sino en un marco descriptivo, exploratorio y comparativo. Debemos hacer notar, que el concepto de “Estado de Bienestar” es un concepto político. Este concepto tiene que ver con la forma en la cual se gobierna el Estado y sobre la que se encarga de proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos más desfavorecidos y que puede variar o no, según el partido político que esté en el poder y la fase del ciclo económico en que nos encontremos.

Por ello, el periodo en el que se centra este trabajo es actual, se estudian los años comprendidos entre 1996-2015, lo cual permite al lector hacerse una idea de cómo han ido evolucionando estas partidas de GP. Este análisis lo haremos en un primer momento de manera descriptiva y en un segundo lugar en torno a dos conceptos o variables coyunturales: Partido Político en el poder y fase del ciclo económico.

Metodología

Para el análisis estadístico se ha empleado la aplicación informática SPSS-23²⁸. Las técnicas y test estadísticos empleados han sido:

- Descriptivos habituales para variables cuantitativas: media, mediana, desviación estándar, con Test de Shapiro-Wilks de bondad de ajuste al modelo de la curva normal de Gauss.
- Test de diferencias entre medias Student, Anova, alternativas no paramétricas, etc.
- Estimación del tamaño del efecto (asociación entre variables) mediante R^2 .
- Números índice. Gráficos de control.
- Métodos correlacionales: Pearson y Spearman.

²⁷ Constitución Española de 1978. En vigor.

²⁸ IBM Corp. Released 2015. IBM SPSS Statistics v 23.0 for Windows; Armonk. NY. USA

- Análisis de regresión: modelos univariantes y multivariantes.

El nivel de significación fijado es el habitual 5% (significativo si $P < .05$) excepto en el test Shapiro-Wilks de bondad de ajuste, donde se consideran significativos solo los desvíos graves del modelo, es decir al 1% ($P < .01$).

Procedimiento empírico²⁹

En primer lugar se procede a realizar una estadística descriptiva de todas las partidas de gasto recogidas para este estudio. Dada la naturaleza cuantitativa de las mismas, los descriptivos habituales son: media, mediana, desviación estándar, rango, etc. A ellos se han añadido los estadísticos exploratorios de la forma de la variable: asimetría y curtosis (altura de la curva) junto a un test de bondad de ajuste con respecto a la campana normal de Gauss, en concreto el Test de Shapiro-Wilks específico e indicado cuando el número de datos de cada variable es inferior a 50, como en nuestro estudio ($N=20$, correspondiente a los 20 años recogidos). Este test de SW es un procedimiento inferencial que determina hasta qué punto una variable se asemeja o no a la conocida campana de Gauss, generando para ello un valor de probabilidad P . Si el valor de esta P de significación del test es superior al 5% ($p > .05$) no hay desvío significativo y se considera que la variable es normal; si la P es inferior al 5% pero superior al 1% ($p > .01$) hay desvío leve, de manera que se puede admitir una tendencia hacia la normalidad en la partida; pero si la P es inferior al 1% ($p < .01$) el desvío es grave y la partida se aleja del citado modelo normal y en ese caso son los estadísticos de asimetría y curtosis los que nos indican el motivo y definen la forma de la partida. En estos estadísticos, el valor referencia de la normalidad es 0 y en torno a él los desvíos son mínimos dentro del intervalo $[-0.50; +0.50]$ y son aceptables en el margen hasta llegar a la unidad $[\pm 1]$. Es decir que los desvíos son notables fuera del intervalo $[-1; +1]$.

A continuación se presenta las tablas del resumen descriptivo y exploratorio de las variables, agrupadas en bloques teóricos. Para definir la centralidad se ha utilizado los valores de la media y de la mediana; cuanto más simétrica sea la partida con respecto a esta centralidad, más similares serán los valores de ambos estadísticos. Para estudiar la variabilidad se han utilizado la desviación estándar (que es similar a una media de las distancias de cada valor hasta la media) y el rango intercuartil (que es la diferencia entre los valores que limitan al 50% central de casos). En ambos, cuanto más alto sea el valor mayor es el grado de dispersión/variabilidad entre unos valores y otros de la partida de gasto; y por ende cuanto menor sea el valor, más homogéneos (menor variación) tienes

²⁹Nota acerca del número de casos. El tamaño del efecto “moderado” expresa diferencias que son reales y que se pueden detectar hasta con muestras tan pequeñas como $50 < N < 100$. El tamaño del efecto pequeño es indicativo de que puede haber algo, pero para detectarlas con cierta seguridad se necesitarían muestras de alrededor de $N=500$. El tamaño “grande” evidentemente son diferencias que existen con elevado grado de confianza y que detectan casi a “simple vista” y con muestras muy pequeñas. En este caso, $N=20$ (años) la muestra es muy pequeña, por lo que se necesitarán efectos muy grandes para poder detectarlos.

los valores una partida de gasto entre sí. En la misma línea, un bajo rango (mín. /máx.) indica menos variaciones en los valores.

A la par de la descriptiva de estas variables cuantitativas de gasto y dada la obvia influencia que sobre ellas debe de ejercer tanto el Partido Político en el Gobierno como la Fase de ciclo económico en la que los datos se recogen, se ha procedido a realizar test de contraste de diferencia entre medias para determinar la existencia o no de diferencias que se puedan considerar como estadísticamente significativas (al menos al 5%: $p < .05$). Los test estadísticos más potentes para este tipo de contrastes son: la T de Student (cuando se comparan dos medias en función del partido político) y el Análisis de Varianza –Anova– (cuando se comparan más de dos medias, en función de la fase económica). Ambos test además, permiten la estimación del tamaño del efecto con R^2 , un útil índice evaluador de la magnitud de estas diferencias. En rigor, este tipo de técnicas estadísticas exigen la normalidad de las variables cuantitativas a comparar; sin embargo la experiencia demuestra que el incumplimiento de esta condición no suele tener efectos sobre los resultados, salvo en situaciones de grandes asimetrías. Los test alternativos para estos casos son de tipo no paramétrico, en concreto: el Test U de Mann-Whitney y el H de Kruskal-Wallis, respectivamente. Ante lo pequeño de la muestra, se ha optado por doblar cada contraste, aplicando ambos test alternativos: Student/MW ó Anova/KW según el factor, con 2 ó con más de 2 medias, a comparar. Esta duplicación del análisis pretende solo aumentar la confiabilidad estadística, en tanto que la similitud de los resultados y la coincidencia de las conclusiones estadísticas, nos permitan ganar en seguridad en el caso de falta de las condiciones adecuadas en rigor. En resumen, en los análisis que siguen, se van a explorar y describir las variables cuantitativas, para inmediatamente después proceder a su contraste en función de los factores coyunturales: partido político y fase económica³⁰.

Fuente de Datos

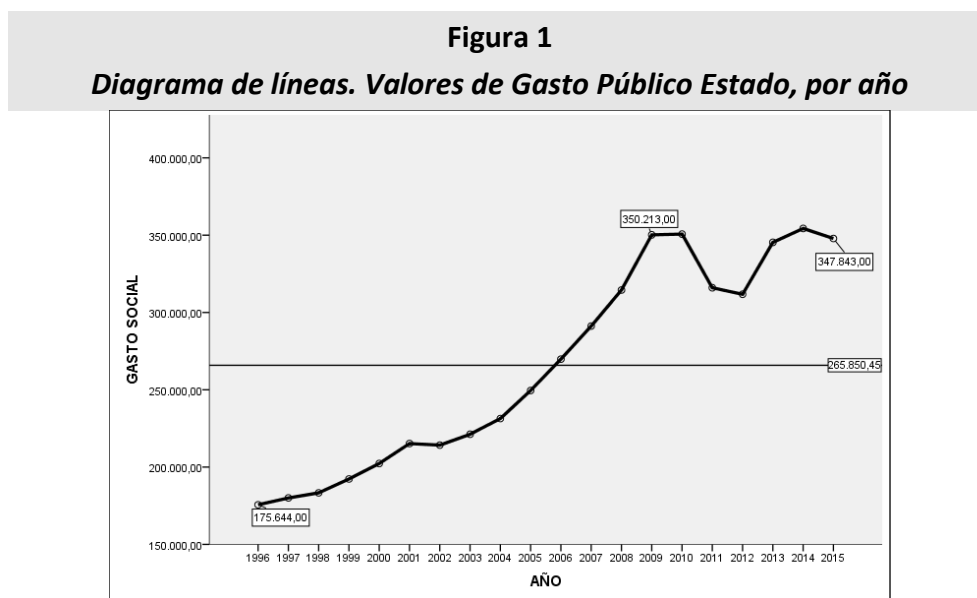
El periodo de datos recogidos abarca del 1996 a 2015. Sin embargo no se tienen datos del periodo completo de todas las partidas. De algunas, por ejemplo de la Deuda Pública solo se podrá analizar el periodo 1998-2015. De las partidas de gasto público de educación y sanidad sólo se disponen datos oficiales hasta el año 2013.

³⁰Estos resultados se acompañan de la estimación del tamaño del efecto con el coeficiente R^2 .

Evolución de las Partidas de Gasto Público en España. Análisis Descriptivo y exploratorio. Periodo 1996-2015

La evolución de las partidas de GP en España en el periodo estudiado no ha mostrado grandes diferencias significativas cuando se ha procedido al estudio de las mismas, además como veremos ha seguido aumentando, no en cambio han aumentado todas las partidas de bienestar que estudiamos en este trabajo, y eso es debido a que dentro del GP de un país se incluye la deuda pública.

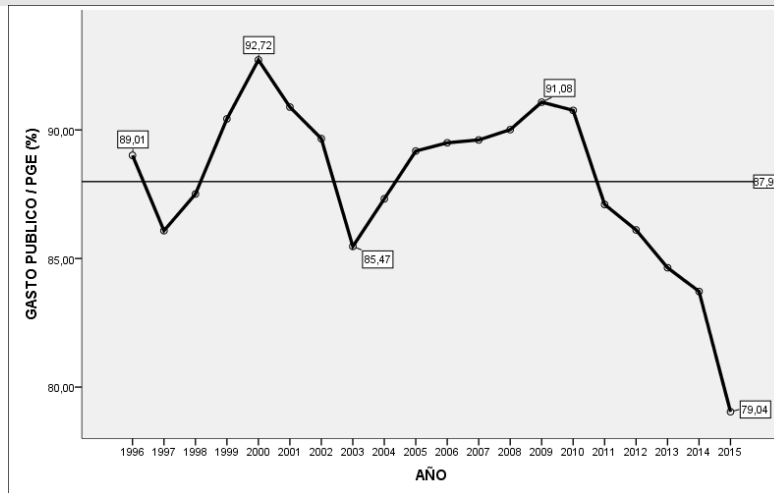
Empezaremos este análisis con la partida de **Gasto Público Estado**. Como podemos ver la evolución del GP en España ha ido creciendo a lo largo de los años tal y como muestra la figura 1, con valores al alza desde el primer año hasta llegar a los picos del 2009-10, sufriendo un descenso marcado en los años agudos de crisis económica (2011 y 2012). Los valores se estabilizan hasta 2009 y 2010 muy por encima de la media –aunque con alguna fluctuación-. A partir de 2013, se ha continuado el ascenso de valores, con moderada subida en 2014 y pequeña disminución en 2015. Así podemos afirmar que la evolución de la partida de GP “es constante” como muestra la figura 1.



Desde entonces, se produjeron dos descensos constantes y muy notables (2010-2011), hasta llegar al valor mínimo de toda la serie en el último año recogido. En 2015 llegó al 79,04%. Con lo cual podemos afirmar que se ha producido un **descanso de más de un 12%** en el GP en relación al gasto total de los PGE desde que empezó la crisis económica hasta la actualidad. Ver figura 2.

Figura 2

Diagrama de líneas. Valores % de gasto Social sobre el Gasto PGE, por año



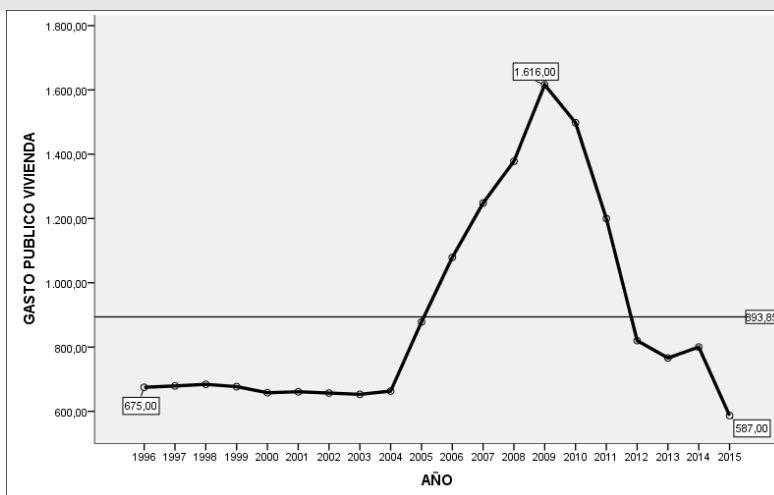
Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Gasto público en vivienda

Esta partida es la más llamativa y la que más ha fluctuado como consecuencia de la crisis económica sufrida en 2008 como veremos a continuación, a lo largo del estudio comprobamos que la distribución de estos valores se aleja significativamente de la normal de Gauss ($p < .01$). La evolución de éstos (fig. 3) presenta una estabilidad del caso total entre el inicio y el año 2004; desde ahí se aprecia un claro incremento casi lineal hasta el pico máximo del año 2009, momento a partir del cual vuelve a caer hasta llegar por debajo del valor inicial en el último año.

Figura 3

Diagrama de líneas. Valores del G.P. en Vivienda, por año.

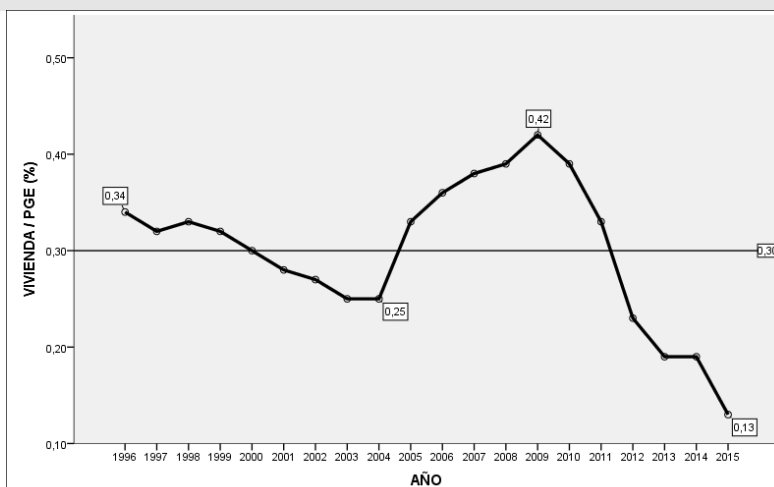


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Podemos por ello afirmar que las consecuencias de la crisis inmobiliaria han reducido el GP en vivienda a una tercera parte a lo que se dedicaba inicialmente (fig.4). La caída en términos porcentuales de esta partida en términos porcentuales, siendo muy llamativa, no es significativa. Vemos como en 2015, el porcentaje de esta partida de gasto sobre los PGE era de tan sólo un 0,13%, muy lejos del 0,42% y de los valores anteriores, fruto de la burbuja y expansión inmobiliaria, reduciéndose en la actualidad a poco más de 587 millones de euros.

Figura 4

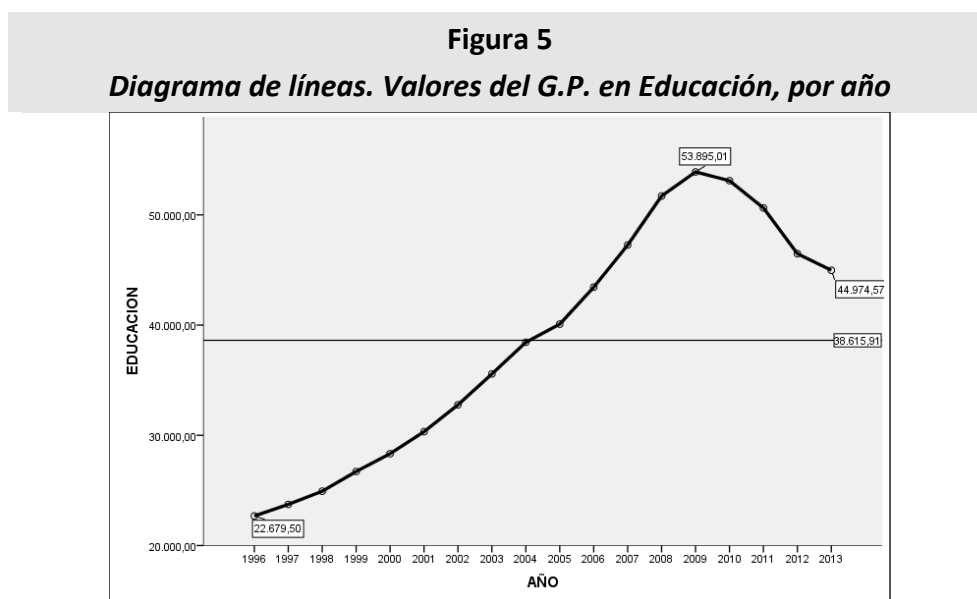
Diagrama de líneas. Valores % del G.P. en Vivienda sobre el Gasto PGE, por año



Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Gasto público en educación³¹

Otra de la partida de GP de la que mucho se habla en los medios de comunicación es sobre la incidencia de la crisis económica en Educación³², por ello es fundamental explorar su evolución. Esta evolución se ajusta adecuadamente al modelo de una campana normal ($p>.05$). La serie de valores presenta (fig. 5) una subida constante desde el inicio hasta el punto más alto del año 2009; desde entonces aparece una caída más lenta que los ascensos, terminando el periodo de estudio en un valor más alto que la media de todo el conjunto.

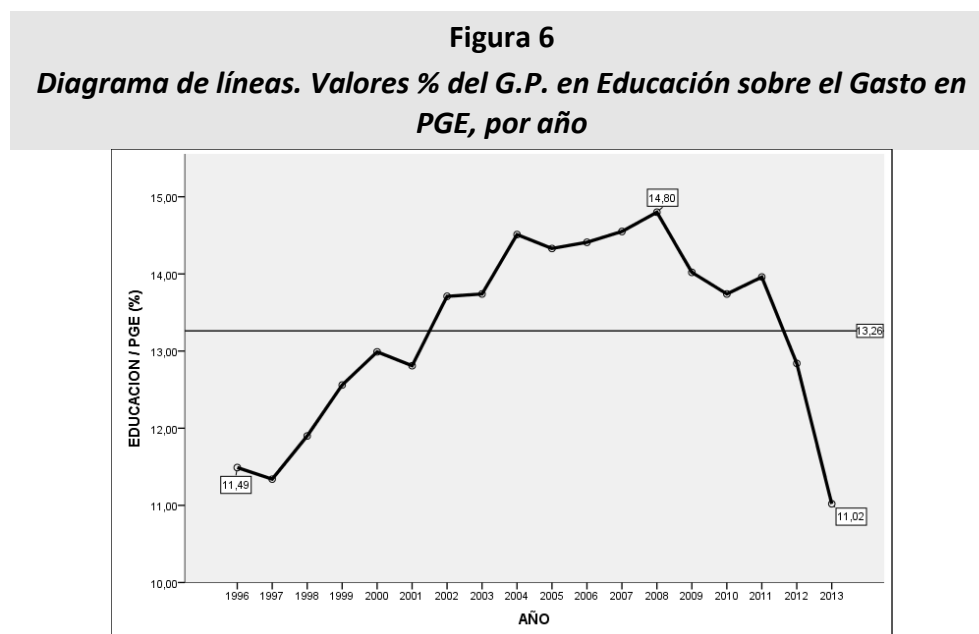


Cuando analizamos el porcentaje de GP en Educación en relación a los PGE. También podemos decir que esta variable se ajusta al modelo de la normal ($p>.05$). La distribución de valores de esta serie muestra un incremento aunque en diente de sierra hasta el año 2008, punto desde el que se inicia una gran caída hasta llegar al menor valor de la serie en el último de los datos recogidos.

El GP en educación incluye, tal y como detalla el Ministerio de Educación en la nota estadística vigente es la siguiente “se presentan datos sobre el gasto destinado por el conjunto de las Administraciones Públicas a todos los niveles de educación, no universitarios y universitarios. Este gasto aparece desagregado de acuerdo a distintos

³¹ No disponemos de los datos actualizados de educación hasta el año 2015, por tanto sólo podemos realizar el análisis desde 1996-2013. Hay que tener en cuenta que la competencia de educación se encuentra transferida y que la gestión de las mismas depende de las CCAA, por ello los datos oficiales disponibles son sólo hasta el 2013.

criterios, como el tipo de Administración, la actividad educativa o la naturaleza económica del mismo³³". Por tanto, vemos **un descenso de 8.921 millones de euros** hasta el año desde el año 2011 al año 2013 (fig.7). Esta misma tendencia se observa si comparamos esta partida con el total del Gasto Publico dedicado en los PGE. Vemos una caída en términos porcentuales muy marcada desde el año 2010 al año 2013. Desde el inicio de la crisis el porcentaje dedicado a educación sobre el total del GP era de un **14,80% en 2009**, pasando a un **11,02% en 2013**.



Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Gasto público en sanidad³⁴

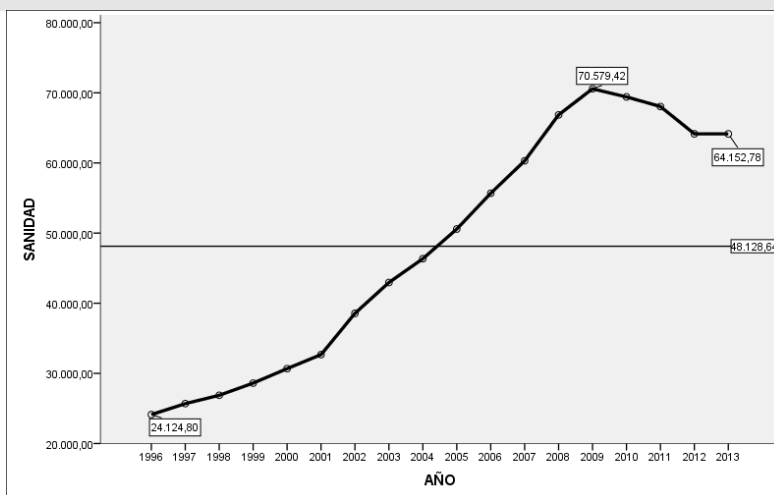
Vemos que en la partida dedicada a GP en Sanidad, se he observado un leve desvío de la normalidad ($p < .05$) pero aún se puede admitir que la variable tiende hacia este modelo. La serie presenta (fig. 7) un notable incremento de valores de forma consecutiva hasta el 2009, momento en el que aparecen unos ligeros descensos hasta estabilizarse en los dos últimos años. De 2009 a 2011 se ha **reducido el gasto en 6427 millones de euros**.

³³Nota Estadística del Gasto público en educación. Resultados definitivos Año 2013. Disponible en la Web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Ver enlace en la bibliografía disponible en este trabajo.

³⁴Al igual que ocurría con la partida anterior –educación–, no disponemos de los datos actualizados de hasta el año 2015, por tanto sólo podemos realizar el análisis desde 1996-2013. Hay que tener en cuenta que la competencia de sanidad se encuentra transferida y que la gestión de las mismas depende de las CCAA, por ello los datos oficiales disponibles son sólo hasta el 2013.

Figura 7

Diagrama de líneas. Valores del G.P. en Sanidad, por año

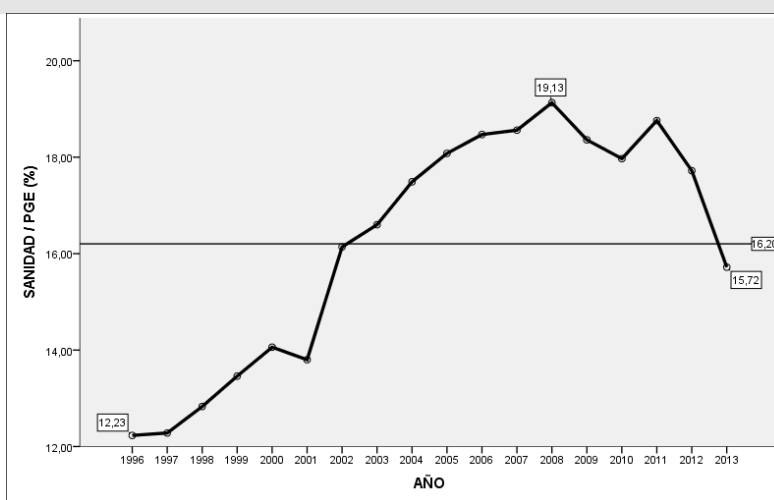


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Si analizamos esta partida con el total de los PGE (fig. 8), también vemos que se produce ese ligero desvío respecto a la normal ($p < .05$), que aunque significativo nos permite admitir la tendencia hacia la campana de Gauss –seguramente por falta de datos-. Es cierto que con el estallido de la crisis financiera en 2008, el GP en sanidad no se vio afectado, si bien disminuyó en 2009 y 2010, subiendo de nuevo en 2011 y cayendo significativamente casi 4 puntos porcentuales en 2013 desde el año 2008.

Figura 8

Diagrama de líneas. Valores % del G.P. en Sanidad sobre el Gasto PGE, por año

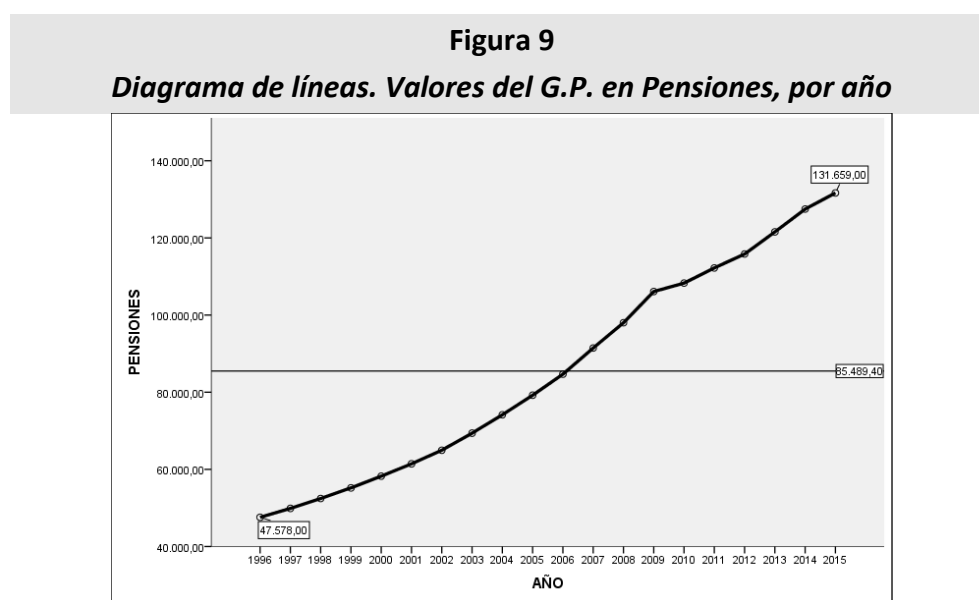


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Esta partida de gasto público sanitario incluye las partidas de gasto de: Administración Central, Sistema de Seguridad Social, Mutualidades de Funcionarios, Comunidades Autónomas, Ciudades con Estatuto de Autonomía, Corporaciones Locales. El gasto sanitario público de Cataluña incluye el gasto sanitario en las instituciones penitenciarias de esa comunidad, ya que tiene trasferida la gestión de esos servicios. El gasto en instituciones penitenciarias del resto de comunidades autónomas se recoge en el sector Administración Central subsector Ministerio del Interior.

Gasto público en pensiones

En el análisis del GP en Pensiones vemos que tiene un buen ajuste al modelo normal, sin que se desvíe de él ($p > .05$). Podemos afirmar que la serie presenta una evolución con incremento constante a los largo de todos los años (fig. 9).

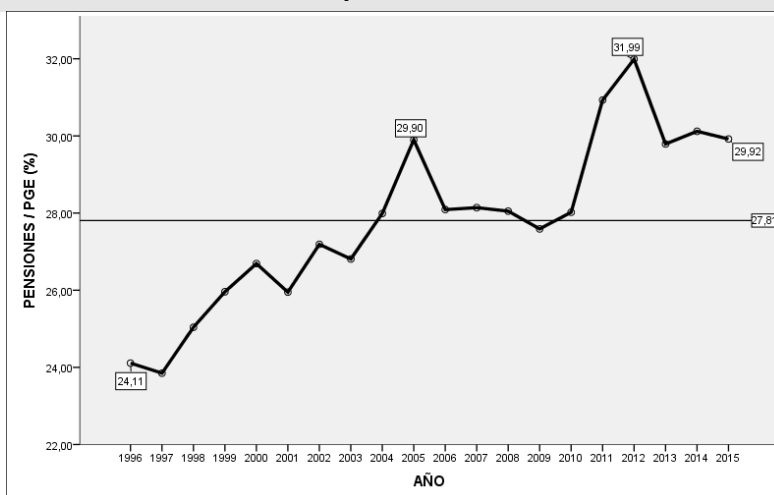


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Si comparamos esta partida con el total del PGE (fig. 10), vemos que al traducirse a porcentajes tampoco difiere significativamente ($p > .05$). Eso sí, es mucho más evidente la evolución de la serie con altas y bajas muy pronunciadas hasta el 2005. A partir de 2005 hay un descenso hasta situarse en el entorno de la media de la serie completa durante 5 años consecutivos. Le sigue un ascenso hasta el pico más elevado en el 2012 y terminar con valores más bajos pero aún altos en comparación con los anteriores.

Figura 10

Diagrama de líneas. Valores % del G.P. en Pensiones sobre el Gasto PGE, por año

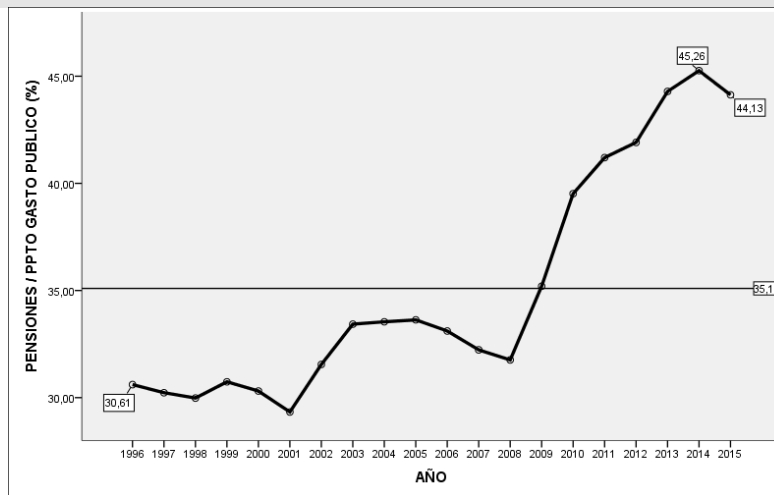


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Si bien en otras partidas, la comparación del gasto concreto con el porcentaje de GP total no daba ninguna sorpresa, en el caso de las pensiones (fig. 11) ofrece llamativos resultados, presentado un desvío significativo del modelo de una curva normal ($p < .01$). La serie evoluciona con variaciones al alza y a la baja entre el año de inicio y el 2008, años tras el cual se produce una subida muy rápida y notable hasta los picos más altos que están en los tres últimos años.

Figura 11

Diagrama de líneas. Valores % del G.P. en Pensiones sobre el Ppto. Gasto Público, por año



Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Esta partida de gasto, es una de las más voluminosas, y prácticamente ocupa la mitad del gasto público social que hay en España. Ello es debido a la cantidad de conceptos retributivos que se encuentran en esta partida que son:

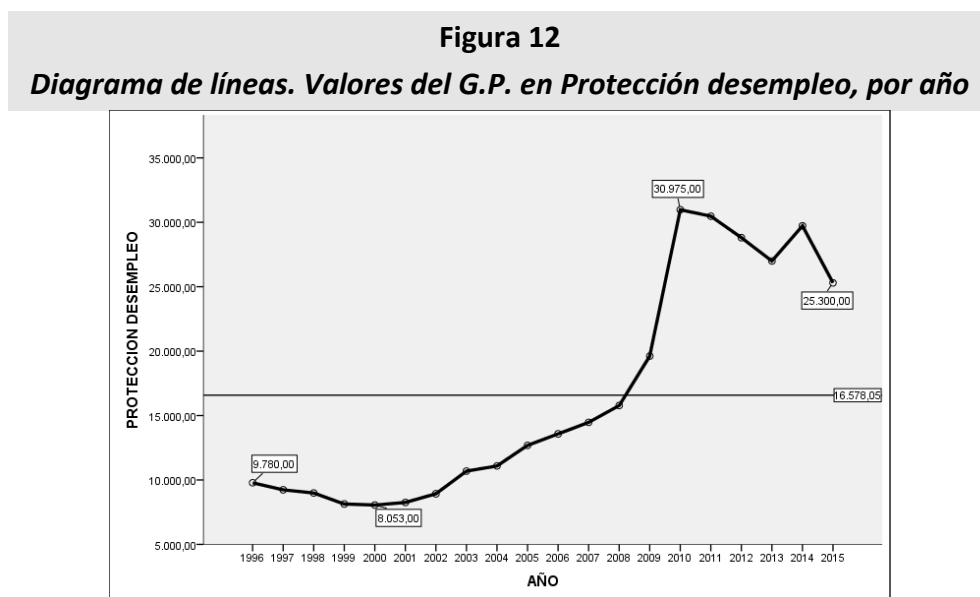
- Pensiones: Incapacidad Permanente, Jubilación, Viudedad y Orfandad, Favor familiar.
- Pensiones no contributivas de la Seguridad social: Invalidez y Jubilación
- Pensiones LISMI³⁵ (no contributiva)
- Pensiones asistenciales: Enfermedad y Vejez

Como vemos, no es una partida fácil de analizar, como he señalado anteriormente, tanto SEEPROS como la OCDE, estudian estas partidas por separado, pero en este estudio he decidido mostrar la evolución de esta partida en términos absolutos.

³⁵La acción protectora derivada de la Ley de integración social de las personas con discapacidad (LISMI), desarrollada en el Real Decreto 383/84, establece un conjunto de prestaciones económicas y técnicas destinadas a la protección de las personas discapacitadas que por no desarrollar actividad laboral no están comprendidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social. Esta acción protectora derivada de la LISMI comprende: a) Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica. b) Rehabilitación médico-funcional. c) Recuperación profesional. d) Medidas de integración social. e) Subsidio de garantía de ingresos mínimos. f) Subsidio por ayuda de tercera persona. g) Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte. Los datos que aquí se recogen se refieren exclusivamente a las siguientes prestaciones: subsidio de garantía de ingresos mínimos; subsidio por ayuda de tercera persona; subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte; asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.

Gasto público en protección desempleo

Esta partida de gasto presenta un desvío significativo ($p < .01$) con respecto al modelo de la normal. Como podemos ver en la serie de valores, tras un ligero descenso en los años iniciales, comienza a subir lentamente hasta el año 2008, punto en el cual se observa una fuerte subida que se mantiene desde el 2010 hasta el final de la serie (fig.13).

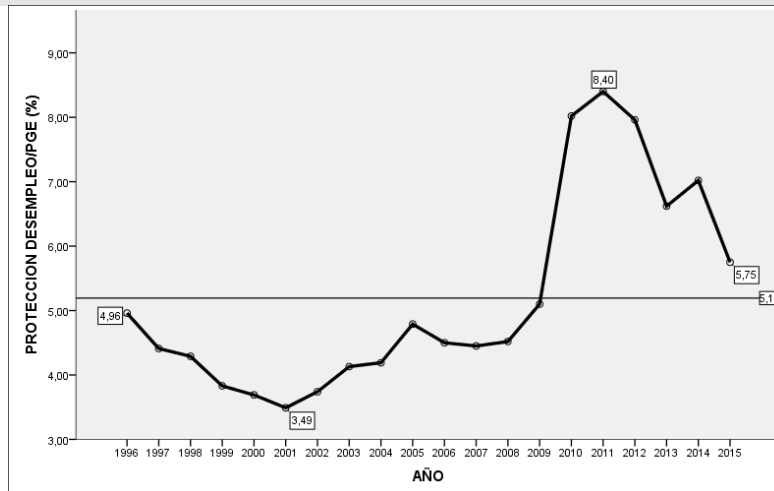


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Esta misma distribución es muy similar en términos monetarios y porcentuales cuando se compara con el total del PGE y se compara con el total del Gasto Público. Podemos observar en la figura 14, se mantiene el desvío significativo con respecto a la normal ($p < .01$) y el incremento notable de valores después del año 2009.

Figura 13

Diagrama de líneas. Valores % del G.P. en Protección desempleo sobre el Gasto PGE, por año



Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Este gasto significativo de desvío es producido por el gran aumento de desempleo producido por el estallido de la crisis inmobiliaria, vemos que pese a que la crisis estalló en 2008, los efectos se empezaron a sentir a partir del 2009, llegando a los puntos más altos en el 2010 y 2011. A partir de 2012 sufrió un fuerte descenso hasta 2013, elevándose en 2014 y volviendo a caer en 2015.

Hay que tener en cuenta todas las partidas de gasto que se incluyen en esta partida. Éstas son:

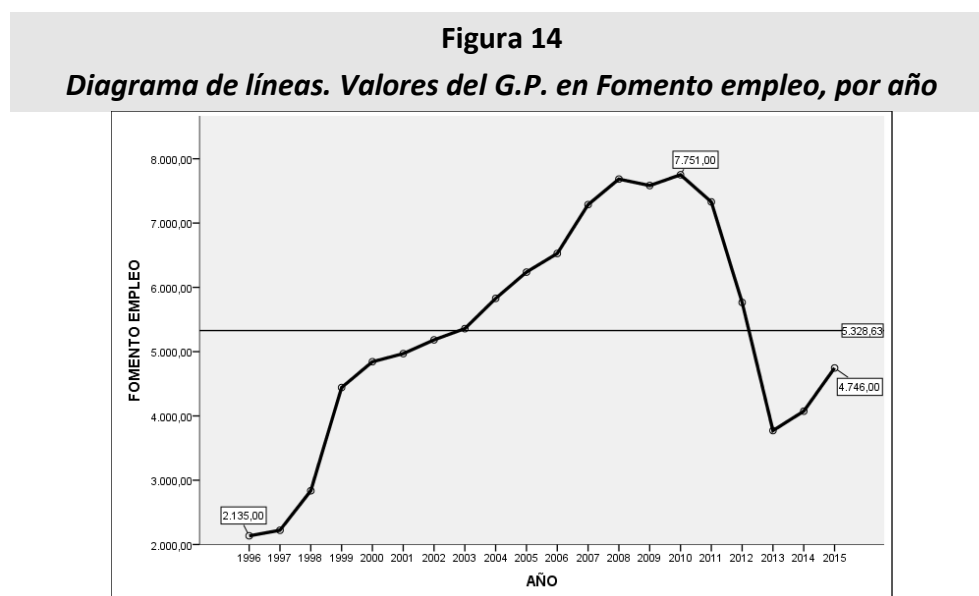
- Los beneficiarios de protección a nivel contributivo,
- Los beneficiarios de protección a nivel asistencial, que se dividen en tres categorías:
 - Subsidio
 - Renta agraria
 - Trabajadores eventuales agrarios
- Renta activa de inserción
- Programa de activación para el empleo.

Como en partidas anteriores, hemos analizado la partida de gasto total, no entrada al detalle de clasificaciones o funciones, pero como vemos en términos, esta partida de gasto, junto con la de vivienda, ha sido la que más ha sufrido significaciones en todas las

expresiones de gasto, en la monetaria, y en términos porcentuales sobre los PGE y sobre el total de GP.

Gasto público en fomento de empleo³⁶

Esta partida se distribuye conforme al modelo de la normal de la que no se diferencia significativamente ($p>.05$) en términos monetarios. En la serie de valores anuales, se observa un incremento de diferente magnitud pero permanente desde el inicio hasta el año 2008 momento en el que los valores se estabilizan por 4 años, para descender abruptamente hasta el 2013 y remontar de forma leve en los dos últimos años (fig.14).



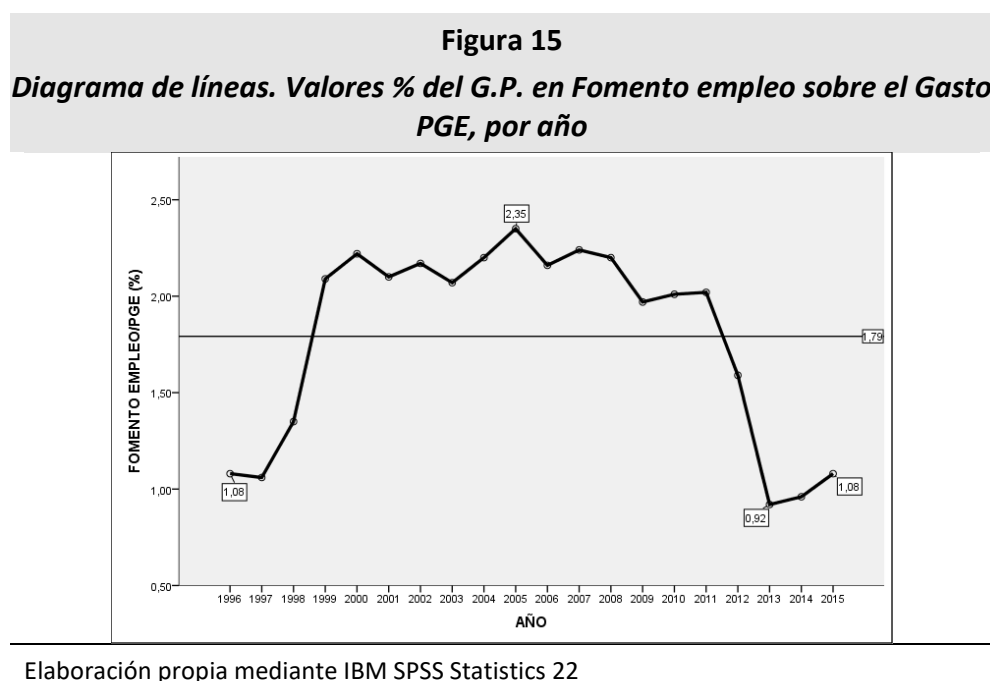
Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Cuando comparamos esta partida con el total de los PGE de cada año vemos que se aleja significativamente ($p<.01$) del modelo de una curva normal (fig.14). Los valores de la serie, muestran primero un incremento en los primeros años hasta llegar al año 1999, desde él se observan constantes subidas y bajadas aunque con valores similares hasta el 2011, momento en que aparece un descenso que culmina en el pico inferior del año 2013. Termina con un leve ascenso en los dos años siguientes. Cuando se compara en términos porcentuales con el Gasto Público total destinado se observa una distribución muy similar a esta. En términos de gasto, esta partida ha sufrido uno de los mayores recortes, situándose en 2013 a niveles inferiores a los de 2009.

Esta partida incluye los gastos en: Promoción del empleo y de la inserción laboral y Formación profesional no reglada.

Como sabemos, la partida de fomento del empleo consiste en desarrollar políticas que favorezcan el acceso de la ciudadanía al empleo, varía de las políticas que quieran aplicar los gobiernos de turno en cada momento. Así, como mostramos en la tabla 1 al principio de este artículo, vemos que esta partida si ha sufrido significaciones estadísticas debido a los recortes sobre los PGE y sobre el total de GP. De hecho, los gráficos son especialmente llamativos (figs. 15 y 16).

La figura 15 muestra un descenso de más de 3.000 millones de euros, y la figura 15 muestra un descenso muy significativo de un 1,27% de descenso en relación al dato más alto (2005). Podemos afirmar que es una de las partidas que más recortes han sufrido como hemos visto.

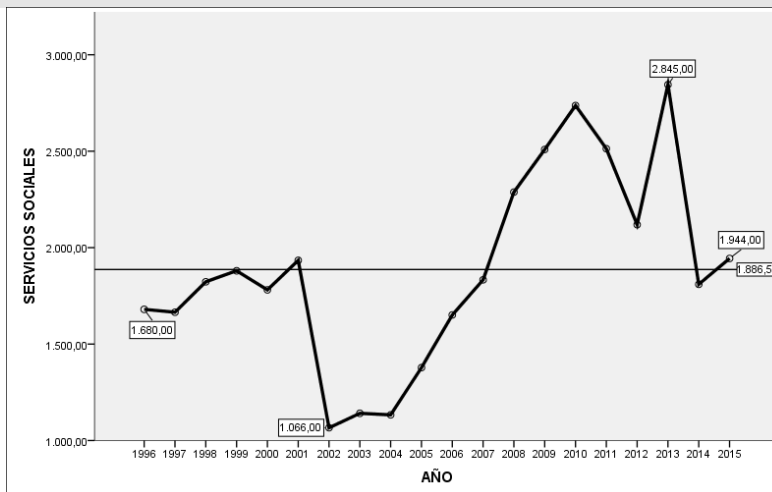


Gasto público en servicios sociales

La distribución de esta partida se ajusta al modelo de una curva normal ($p > .05$). La serie presenta estabilidad en los valores hasta el año 2001 tras el cual cae abruptamente para iniciar la recuperación en el 2004 y subir con notable pendiente hasta un primero pico en el 2010 que repite en el 2013, terminando con una fuerte caída (fig.17).

Figura 16

Diagrama de líneas. Valores del G.P. en Servicios Sociales, por año.

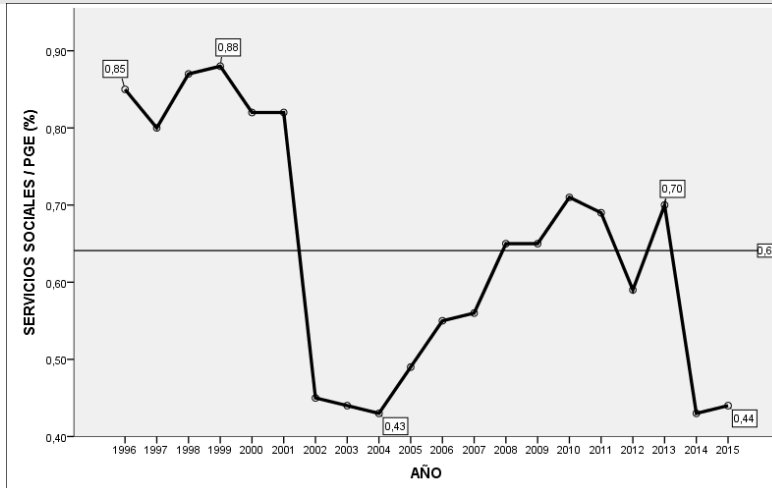


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Si comparamos los datos con el gasto total dedicado en los PGE en términos porcentuales, vemos que se aleja de la curva normal, pero esta diferencia no es significativa con respecto a él ($p > .05$), pese a lo llamativo de la figura 17. La serie comienza con los valores más altos de todo el periodo, para caer bruscamente en el 2002 y tras mantenerse ahí tres años, iniciar una lenta recuperación hasta el periodo 2010-13 en el que se sitúa por encima de la media aunque aún lejos de los valores iniciales. Desde ahí, le siguen dos años con una nueva fuerte caída hasta valores del periodo intermedio donde se tenían los más bajos observados. Esta tendencia es similar cuando comparamos esta partida de gasto con el total del gasto público dedicado cada año, aunque se aprecia algo más de ajuste al modelo de la normal ($p > .05$).

Figura 17

Diagrama de líneas. Valores % del G.P. en Servicios Sociales sobre el Gasto PGE, por año



Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Esta partida recoge el gasto absoluto de:

- Acción Social
- Promoción Social
- Gestión de Servicios Sociales

Partidas todas ellas enmarcadas en el PGE en el área de actuaciones y protección social.

Como pasaba con la anterior partida –fomento del empleo–, ésta también ha sufrido importantes recortes presupuestarios, estadísticamente significativos en términos de PGE y en términos de GP. La figura 17 es especialmente llamativa puesto que la inversión de gasto en esta partida nos sitúa a niveles de 2004, es decir el gasto en esta partida era igual que hace 11 años. En términos monetarios, aunque no siendo estadísticamente significativo, esta partida reduce su inversión en 901 millones de euros, lo que supone una reducción porcentual de más de un 30%.

Gasto público en otras prestaciones económicas

En términos monetarios, la partida no difiere significativamente del modelo de una normal ($p > .05$). La serie (fig.18) muestra un incremento paulatino desde el principio de la misma hasta el pico de año 2009. Tras él, cae poco a poco hasta el final.

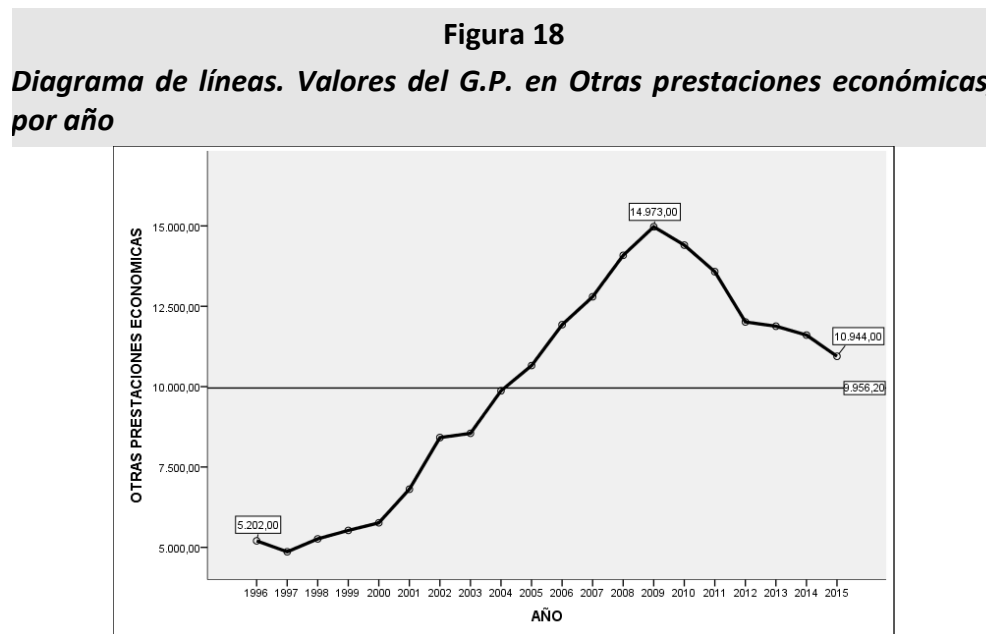
Esta partida incluye el gasto en:

- Prestaciones económicas de la Seguridad Social.
- Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo.

- Prestaciones de garantía salarial.
- Otras prestaciones económicas

El gasto se ha reducido en más de 4.000 millones de euros (fig. 19) desde el 2009 hasta el pasado año 2015. Lo que ha supuesto una reducción en términos porcentuales de un 1,5%, reducción significativa, con lo que podemos afirmar que esta partida también ha sufrido especialmente los recortes presupuestarios en políticas de bienestar.

Así en la figura 19, vemos cómo evoluciona la partida a lo largo del periodo estudiado.

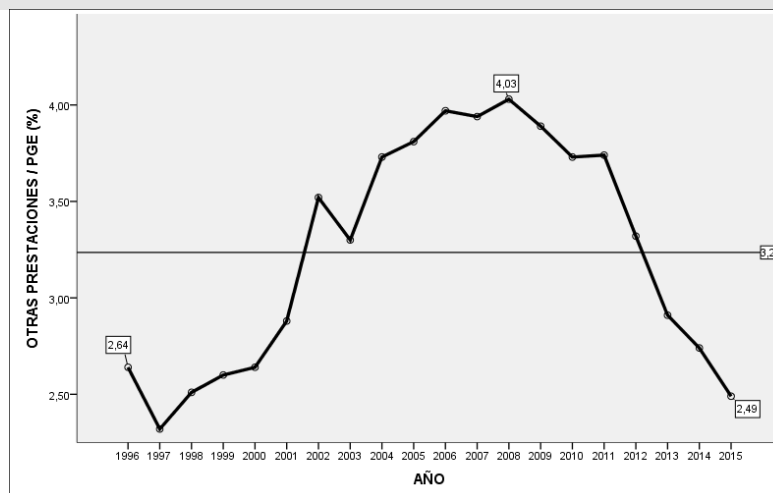


Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Al compararla en términos porcentuales con el total del PGE (fig. 19), esta partida tiene un desvío significativo con respecto a la normal, pero leve ($p > .01$) por lo que aún se puede mantener que tiende hacia la curva normal. La serie de datos muestra unos años al alza al inicio que aunque algún retroceso culmina en los picos de los años 2006 al 2008; para a partir de ahí manifestar un claro descenso hasta el final del periodo de estudio.

Cuando estudiamos esta variable con el total del Gasto Público dedicado, vemos que la distribución de esta partida es muy semejante a la de la anterior.

Figura 19
Diagrama de líneas. Valores % del G.P. en Otras prestaciones económicas sobre el Gasto PGE, por año



Elaboración propia mediante IBM SPSS Statistics 22

Como hemos visto en esta primera parte del trabajo, podemos inferir que las partidas de gasto social que más se han visto reducidas son: vivienda, pensiones, protección al desempleo, fomento al empleo, servicios sociales. También se ha recortado la partida de otras prestaciones económicas, pero de manera más leve que las anteriores.

Análisis Comparativo de las Partidas de Gasto Público en España en España en función al Partido Político en el Poder y el Ciclo Económico

En esta segunda parte del artículo vamos a mostrar la evolución de las partidas de GP en relación a dos variables independientes de coyuntura, éstas son Partido Político en el Poder³⁷ y Fase del Ciclo Económico³⁸. De este modo, tendremos una visión completa de la evolución del GP español desde una perspectiva analítica (1996-2015).

³⁷ Nota explicativa respecto de la variable de Partido Político en el Poder: 12 de los 20 años (un 60%) España está gobernada por la derecha del PP: del 1996 al 2003 y del 2012 al 2015; y los otros 8 (el 40%) por la izquierda del PSOE, del 2004 al 2011. En total, se corresponde a 5 mandatos electorales: 2 consecutivos del Partido Popular –en adelante PP-, los 2 siguientes del Partido Socialista Obrero Español –en adelante PSOE- y el último de nuevo del PP.

³⁸ Nota explicativa respecto a los periodos de ciclo económico: 12 años (del 1996 al 2007) corresponde con una fase expansiva (60%), los 6 siguientes (2008-2013) a una de recesión (30%) y los dos últimos (2014-2015) a una de recuperación (10%). En la fase expansiva: los 8 primeros años gobierna el PP y en la 4 siguientes el PSOE, en la fase de recesión: en los 4 primeros está el PSOE y en los 2 siguientes el PP; y los dos últimos ya de recuperación son los 2 años restantes del último mandato del PP.

Para empezar este análisis hemos cruzado ambas variables y podemos afirmar que no se encuentran suficientes evidencias estadísticas ($p > .05$) como para poder afirmar que estas fases de ciclo económico están relacionadas con el partido en el gobierno, debido seguramente al escaso N de datos (20). Pero si embargo sí que podemos decir que hay un efecto de magnitud moderada-baja (.166) y que en tanto que en la fase expansiva los tiempos de gobierno de PP y PSOE son similares, en la fase de recesión hay más años de gobierno del PSOE que del PP (50% vs 16.7%). Aun así, no tenemos suficientes evidencias como para sostener que estas variables están asociadas e interactúan combinándose entre sí. Ahora bien, vamos a ver qué relación guardan las partidas de gasto social en relación a las variables coyunturales.

Gasto público Estado

En el contraste de esta partida en función del partido en el gobierno no se han encontrado diferencias que se puedan juzgar como estadísticamente significativas ($p > .05$) siendo además los tamaños del efecto lo suficientemente pequeños como para no encontrar indicios de relación de la disminución del GP con el partido político en el poder. Al contrario sí que podemos afirmar, que la distribución del Gasto Público sí es más alto cuando gobierna el PSOE.

Por otro lado, cuando realizamos el contraste de esta variable en función de las fases de los ciclos económicos (tabla 1) sí que se han encontrado diferencias que se pueden considerar como altamente significativas (al menos para $p < .05$).

Tabla 1
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público, en función de la Fase del ciclo económico

Variable	Categoría del Factor	Valores descriptivos			Anova		Efecto: R ²	Kruskal-Wallis	
		N	Media	D.E.	/F/	P		Chi ²	P
Gasto Público Estado	Fase expansiva	1	218855.	36409.					
		2	42	18	34.58	.000*	.803	14.02	.001*
	Fase de	6	331425.	19122.					

	<i>recesión</i>		67	29					
	<i>Fase de recuperación</i>	2	351095.00	4599.02					
Total Gasto PGE	<i>Fase expansiva</i>	1	246053.75	40519.31					
	<i>Fase de recesión</i>	6	375537.17	21359.39	42.98	.000*	.835	14.40	.001*
	<i>Fase de recuperación</i>	2	431653.50	11911.21					
% G. Social / PGE	<i>Fase expansiva</i>	1	88.95	2.06					
	<i>Fase de recesión</i>	6	88.28	2.70	8.96	.002*	.513	5.17	.075 NS
	<i>Fase de recuperación</i>	2	81.38	3.31					

N.S. = NO significativo (P>.05) * = Significativo al 5% (P<.05) ** = Altamente significativo al 1% (P<.01)

En concreto en la fase de recesión en dos expresiones de gasto, en la de Gasto Publico del estado en fase de recesión –que como vemos ha aumentado- y en total de gasto en relación a los PGE.

En relación al total del GP en relación a los PGE, también se han encontrado diferencias significativas para $p<.01$ con un tamaño del efecto muy grande. Los datos indican que esta significación se debe a que la media en los años de la fase expansiva es mucho menor que las medias de los otros dos ciclos entre los que no había apenas cambios.

En relación a las otras dos partidas analizadas, vemos que en el caso del GP y su relación con el PGE, la diferencia es significativa, con un tamaño del efecto muy grande ($p<.01$). La razón por la que esto ocurre es la misma que la anterior, y en el caso de la partida de % de Gasto Social / PGE, se observa diferencia significativa para $p<.05$ en Anova que al Test no paramétrico de KW le cuesta más detectar ($p<.10$; casi significativo) debido seguramente el N reducido del último ciclo. Los datos en esta última partida indican un evidente descenso en la fase de recuperación con respecto a las dos anteriores.

Gasto público en vivienda

Al contrastar esta partida de gasto en función del partido político (tabla 2) se han encontrado diferencias altamente significativas ($p < .01$) en todas ellas y con ambos test estadísticos. Los valores medios indican que este gasto es superior en los gobiernos del PSOE que en los del PP. El tamaño del efecto es mucho más alto cuando se expresan los datos en dinero que cuando se hace en forma de ambos porcentajes.

Tabla 2
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Vivienda, en función del Partido en el Gobierno

<i>Variable</i>	<i>Categoría del Factor</i>	<i>Valores descriptivos</i>			<i>Student</i>		<i>Efecto: R²</i>	<i>Mann-Whitney</i>	
		<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>D.E.</i>	<i>/t/</i>	<i>P</i>		<i>/Z/</i>	<i>P</i>
Gasto Vivienda	P. Gobierno del PP	1	693.08	67.52	5.38	.000**	.616	3.16	.001*
		2							
	Gobierno del PSOE	8	1195.00	316.76					
% Vivienda / PGE	G.P. Gobierno del PP	1	0.26	0.07	3.35	.004**	.384	2.90	.002*
		2							
	Gobierno del PSOE	8	0.36	0.05					
% G.P. Viv. / Ppto. G.P.	G.P. Gobierno del PP	1	0.33	0.06	3.31	.004**	.379	2.67	.006*
		2							
	Gobierno del PSOE	8	0.44	0.08					

** = Altamente significativo al 1% ($P < .01$)

Por su parte en la comparación entre fases económicas aparecen algunas significaciones. Al contrastar la expresión de la variable en unidades monetarias, se encuentra significación ($p < .01$ en Anova y $p < .05$ en KW) equivalentes a un tamaño del efecto grande y debidas a que la media en la fase de recesión es mucho más alta con respecto a las otras dos fases. En cambio cuando se expresan los valores en forma de %, la significación pierde peso ($p < .05$ en Anova y $p < .10$ en KW) y se reduce algo el tamaño del efecto. Y además las diferencias cambian de sentido con respecto a la interpretación anterior, puesto que la

significación se debe a que el porcentaje medio es menor en la fase de recuperación con respecto a las dos anteriores.

Gasto público en educación

También encontramos que cuando realizamos el contraste con respecto al partido político (tabla 3) se detectan diferencias altamente significativas ($p < .01$) en todas las expresiones de este gasto. Los valores de las medias indican siempre que este gasto es superior cuando gobierna el PSOE. Los tamaños del efecto son grandes y similares en las tres formas de medir esta variable tal y como muestra la tabla.

Tabla 3
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Educación, en función del Partido en el Gobierno

Variable	Categoría del Factor	Valores descriptivos			Student		Efecto: R^2	Mann-Whitney	
		N	Media	D.E.	/t/	P		/Z/	P
Gasto Educación	P. Gobierno del PP	10	31650.19	8429.34	4.42	.000**	.550	3.02	.001*
	Gobierno del PSOE	8	47323.07	6011.84					
% Educación PGE	G.P. Gobierno del PP	10	12.44	0.96	5.14	.000**	.623	3.51	.000*
	Gobierno del PSOE	8	14.29	0.35					
% G.P. Viv. Ppto. G.P.	/ Gobierno del PP	10	14.10	1.04	4.73	.000**	.583	3.11	.001*
	Gobierno del PSOE	8	16.00	0.50					

** = Altamente significativo al 1% ($P < .01$)

En cuanto al contraste en función de la fase económica (tabla 4) se ha encontrado diferencia significativa ($p < .01$) en la expresión dineraria, con tamaño del efecto grande, y

tal que la media es superior en la fase de recesión. Pero cuando se convierten estos valores en %, esta significación desaparece ($p > .05$).

Tabla 4
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Educación, en función del Partido en el Gobierno.

<i>Variable</i>	<i>Categoría del Factor</i>	<i>Valores descriptivos</i>			<i>Student</i>		<i>Efecto: R²</i>	<i>Mann-Whitney</i>	
		N	Media	D.E.	/t/	P		/Z/	P
Gasto Educación	P. Gobierno del PP	10	31650.19	8429.34	4.42	.000**	.550	3.02	.001*
	Gobierno del PSOE	8	47323.07	6011.84					
% Educación PGE	G.P. Gobierno del PP	10	12.44	0.96	5.14	.000**	.623	3.51	.000*
	Gobierno del PSOE	8	14.29	0.35					
% G.P. Viv. Ppto. G.P.	/ Gobierno del PP	10	14.10	1.04	4.73	.000**	.583	3.11	.001*
	Gobierno del PSOE	8	16.00	0.50					

** = Altamente significativo al 1% ($P < .01$)

Gasto público en sanidad

Cuando se han comparado estas variables en función del partido político en el gobierno (tabla 5) se han encontrado diferencias altamente significativas ($p < .01$) con tamaños del efecto grandes en las tres expresiones de las que se dispone. Los valores medios indican que este gasto es superior en los años del PSOE.

Tabla 5
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Sanidad, en función del Partido en el Gobierno

Variable	Categoría del Factor	Valores descriptivos			Student		Efecto: R²	Mann-Whitney	
		N	Media	D.E.	/t/	P		/Z/	P
Gasto Sanidad	P. Gobierno del PP	10	37848.22	15020.33	3.80	.002**	.475	2.84	.003*
	Gobierno del PSOE	8	60979.17	9246.36					
% G.P. Sanidad / PGE	Gobierno del PP	10	14.48	1.93	5.48	.000**	.653	3.46	.000*
	Gobierno del PSOE	8	18.35	0.51					
% G.P. Viv. / Ppto. G.P.	Gobierno del PP	10	16.45	2.45	4.60	.000**	.570	3.20	.001*
	Gobierno del PSOE	8	20.55	0.61					

** = Altamente significativo al 1% (P<.01)

En la comparación en función de la fase del ciclo económico (tabla 6) se detectan diferencias altamente significativas (p<.01) en la expresión dineraria con un tamaño del efecto grande. En las forma de medida porcentual, las diferencias pierden significación (p<.05) y efecto (y solo moderado). Los valores medios indican en todos los casos que el gasto fue más elevado en la fase de recesión.

Tabla 6
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Sanidad, en función de la Fase del ciclo económico

Variable	Categoría del	Valores descriptivos			Anova		Efecto: R²	Kruskal-Wallis	
		N	Media	D.E.	/F/	P		Chi²	P

Factor											
Gasto Sanidad	P.	Fase expansiva	1	38592.	12421						
			2	13	.21						
		Fase de recesión	6	67201.66	2673.87	5.50	.000*	.654	11.38	.001*	
		Fase de recuperación	0	--	--						
% G.P. Sanidad / PGE		Fase expansiva	1	15.33	2.48						
			2								
		Fase de recesión	6	17.94	1.20	5.84	.028*	.267	4.25	.039*	
		Fase de recuperación	0	--	--						
% G.P. Viv. / Ppto. G.P.		Fase expansiva	1	17.25	2.82						
			2								
		Fase de recesión	6	20.32	1.07	6.45	.022*	.287	4.25	.039*	
		Fase de recuperación	0	--	--						

* = Significativo al 5% (P<.05) ** = Altamente significativo al 1% (P<.01)

Gasto público en pensiones

En el contraste de estas variables entre los partidos políticos (tabla 7) no se han encontrado diferencias que se puedan admitir como estadísticamente significativas ($p>.05$) siendo los valores de los tamaños de efecto muy bajos, de modo que no hay indicios de posibles diferencias. Siendo en todos los casos el gasto superior con los gobiernos del PSOE.

Tabla 7
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Pensiones, en función del Partido en el Gobierno

<i>Variable</i>	<i>Categoría del Factor</i>	<i>Valores descriptivos</i>			<i>Student</i>		<i>Efecto: R²</i>	<i>Mann-Whitney</i>	
		N	Media	D.E.	/t/	P		/Z/	P
Gasto Pensiones	P. Gobierno del PP	1	79638.	33604.					
		2	42	15	1.1	.263	.069	1.2	.238
	Gobierno del PSOE	8	94265.88	14158.46	6	NS		3	NS
% Pensiones PGE	G.P. / Gobierno del PP	1	27.29	2.60					
		2			1.3	.203	.088	1.5	.135
	Gobierno del PSOE	8	28.59	1.17	2	NS		4	NS
% G.P. Viv. / Ppto. G.P.	Gobierno del PP	1	35.15	6.58					
		2			0.0	.962	.000	1.0	.343
	Gobierno del PSOE	8	35.02	3.48	4	NS		0	NS

N.S. = NO significativo (P>.05)

En cambio al realizar el contraste entre las fases de ciclo económico (tabla 8) sí que aparecen diferencias estadísticamente significativas (al menos para $p < .05$ e incluso $p < .01$) con tamaños del efecto grandes o muy grandes. Los valores medios observados nos indican que la significación se debe a que este gasto fue inferior en la fase expansiva con respecto a las otras dos. Como con las anteriores partidas de gasto estudiadas, vemos que los resultados nos van a ofrecer resultados curiosos en relación a las partidas de gasto en función del partido político que esté en el poder y la fase del ciclo económico.

Tabla 8
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Pensiones, en función de la Fase del ciclo económico

<i>Variable</i>	<i>Categoría del</i>	<i>Valores descriptivos</i>			<i>Anova</i>		<i>Efecto: R²</i>	<i>Kruskal-Wallis</i>	
		N	Media	D.E.	/F/	P		Chi ²	P

		Factor									
Gasto	P.	Fase	1	65721.	14240						
Pensiones		expansiva	2	00	.19						
		Fase de recesión	6	110332 .17	8168. 64	40.5 6	.000* *	.827	14.4 0	.001* *	
		Fase de recuperación	2	129571 .50	2952. 17						
% Pensiones PGE	G.P. /	Fase expansiva	1 2	26.64	1.78						
		Fase de recesión	6	29.40	1.80	6.86	.007* *	.446	8.58	.014 *	
		Fase de recuperación	2	30.02	0.14						
% Ppto. G.P.	G.P. Viv. / G.P.	Fase expansiva	1 2	31.56	1.56						
		Fase de recesión	6	38.98	4.66	26.5 7	.000 **	.758	11.7 5	.003 **	
		Fase de recuperación	2	44.70	0.80						
* = Significativo al 5% (P<.05)			** = Altamente significativo al 1% (P<.01)								

* = Significativo al 5% (P<.05) ** = Altamente significativo al 1% (P<.01)

Gasto público en protección al desempleo

Al contrastar entre los partidos políticos (tabla 9) tampoco se han encontrado diferencias que se puedan considerar como estadísticamente significativas (p>.05) siendo los amañes de efecto prácticamente nulos.

Tabla 9
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Protección desempleo, en función del Partido en el Gobierno

Valores descriptivos	Student	Efect o: R ²	Mann- Whitney
-------------------------	---------	----------------------------	------------------

<i>Variable</i>	<i>Categoría del Factor</i>	N	Media	D.E.	/t/	P	/Z/	P
Gasto P. Prot. desemp.	Gobierno	1	15241.	9291.6				
	del PP	2	08	0	0.9	.415	1.8	.069
	Gobierno del PSOE	8	18583.50	7899.08	8	NS	.037	5
% G.P. Prot. des./ PGE	Gobierno	1	4.99	1.50				
	del PP	2			0.7	.492	1.3	.208
	Gobierno del PSOE	8	5.50	1.70	0	NS	.027	1
% Prot. des. / Ppto. G.P.	Gobierno	1	6.54	2.55				
	del PP	2			0.2	.789	0.6	.571
	Gobierno del PSOE	8	6.87	2.74	7	NS	.004	2

N.S. = NO significativo (P>.05)

Por lo que se refiere a los contrastes en función de la fase económica (tabla 10) sí que observan diferencias que son altamente significativas ($p < .01$) y correspondientes a tamaños del efecto muy grandes. Los promedios nos indican que la significación se debe a que este gasto es inferior en la etapa de años de fase expansiva, con respecto a las otras dos fases. Es decir, esta partida no varía en función de quién gobierna, sino en función de la fase económica en la cual nos encontremos.

Tabla 10
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Protección desempleo, en función de la Fase del ciclo económico

<i>Valores</i>	<i>Anova</i>	<i>Efect</i>	<i>Kruskal-</i>
----------------	--------------	--------------	-----------------

Variable	Categoría del Factor	descriptivos	N	Media	D.E.	/F/	P	o: R ²	Wallis	
									Chi ²	P
Gasto Protec. desem.	Fase expansiva		1	10324.	2206.					
			2	33	02					
	Fase de recesión		6	25440.17	6277.07	38.52	.000*	.819	13.71	.001*
	Fase de recuperación		2	27514.00	3131.07					
% Protec. des. / PGE	Fase expansiva		1	4.21	0.45					
			2							
	Fase de recesión		6	6.77	1.64	15.12	.000*	.640	12.60	.002*
	Fase de recuperación		2	6.39	0.90					
% Pr. des. / Ppto. G.P.	Fase expansiva		1	5.00	0.66					
			2							
	Fase de recesión		6	9.06	2.61	17.41	.000**	.672	10.54	.005**
	Fase de recuperación		2	9.52	1.46					

** = Altamente significativo al 1% (P<.01)

Todo lo contrario ocurre, como ya hemos apuntado con la fase del ciclo económico, donde las diferencias son claramente muy marcadas, como ocurre con la figura siguiente.

Gasto público en fomento del empleo

En el contraste de estas variables en función del partido político (tabla 11) se han encontrado diferencias que son significativas (p<.01) y con tamaños del efecto que

pueden llegar a ser muy grandes dependiendo de la forma de expresar a la variable. La mayor intensidad se observa en los datos dinerarios y la menor cuando se convierte a % sobre el PGE. En todo caso, la relación entre los valores medios es la misma en los tres casos: la significación indica que este gasto ha sido superior en los años del gobierno del PSOE.

Tabla 11
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Fomento empleo, en función del Partido en el Gobierno

<i>Variable</i>	<i>Categoría del Factor</i>	<i>Valores descriptivos</i>			<i>Student</i>		<i>Efecto: R²</i>	<i>Mann-Whitney</i>	
		N	Media	D.E.	/t/	P		/Z/	P
Gasto P. Fom. Empleo	Gobierno	1	4195.4	1219.3					
	del PP	2	2	1	5.8	.000*	.657	3.7	.000
	Gobierno del PSOE	8	7028.4	730.5	8	*		0	**
% Fom. empleo / PGE	Gobierno	1	1.56	0.54					
	del PP	2			3.0	.008*	.334	2.2	.024
	Gobierno del PSOE	8	2.14	0.13	1	*		4	*
% F. Emp. / Ppto. G.P.	Gobierno	1	1.94	0.53					
	del PP	2			3.5	.002*	.413	3.1	.001
	Gobierno del PSOE	8	2.62	0.11	6	*		7	**

* = Significativo al 5% (P<.05) ** = Altamente significativo al 1% (P<.01)

Es decir, influye el partido político en esta partida de gasto, la respuesta es sí, además como vemos con diferencias altamente significativas en todas las partidas de gasto.

Por el contrario cuando se hace el contraste en función de la fase económica, no se ha logrado demostrar la existencia de diferencias significativas ($p > .05$) aunque se podría hablar de una casi significación ($p < .10$) en las variable monetaria y su equivalencia en % sobre el PGE, siendo los posibles efectos moderados. Según los promedios, en términos monetarios la diferencia se debe a que en la fase de recesión la media es mayor que en las otras dos fases; mientras que cuando se convierten en %, en cambio, la significación se

debe a que la media es menor en la fase de recuperación con respecto a las dos fases anteriores.

Gasto público en servicios sociales

Al contrastar estas variable con respecto al partido en el gobierno (tabla 12) no aparecen diferencias que se puedan admitir como estadísticamente significativas ($p > .05$); ni tampoco los tamaños del efecto hacen sospechas que éstas puedan existir.

Tabla 12
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Servicios Sociales, en función del Partido en el Gobierno

Variable	Categoría del Factor	Valores descriptivos			Student		Efecto: R^2	Mann-Whitney	
		N	Media	D.E.	/t/	P		/Z/	P
Gasto P. Ser. Sociales	Gobierno del PP	1	1807.3	451.75	0.85	.406 NS	.039	0.62	.571 NS
		2	3						
	Gobierno del PSOE	8	2005.25	589.96	1.13	.274 NS	.066	1.12	.278 NS
		5	6						
% G.P. Serv. Soc. / PGE	Gobierno del PP	1	0.67	0.19	1.13	.274 NS	.066	1.12	.278 NS
		2							
	Gobierno del PSOE	8	0.59	0.10	1.34	.196 NS	.091	1.31	.208 NS
		2							
% Ser. Soc. / Ppto. G.P.	Gobierno del PP	1	0.77	0.20	1.34	.196 NS	.091	1.31	.208 NS
		2							
	Gobierno del PSOE	8	0.66	0.11					

N.S. = NO significativo ($P > .05$)

Por lo que respecta al contraste en función de la fase económica se ha encontrado una diferencia altamente significativa ($p < .01$) en la expresión dineraria de la variable, debido a que la media es más alta en la fase de recesión comparada con las otras dos (efecto

grande). Sin embargo al convertir los datos en %, no hay suficientes evidencias estadísticas como para mantener esta significación ($p > .05$).

Gasto público en otras prestaciones económicas

En el contraste entre partidos en el gobierno (tabla 13) se han encontrado diferencias altamente significativas ($p < .01$) y con tamaños del efecto grande o muy grandes, tales que los valores medios de los años del gobierno de PSOE son siempre superiores.

Tabla 13
Análisis comparativo. Test de deferencia entre las medias.
Gasto Público en Otras prestaciones económicas, en función del Partido en el Gobierno

<i>Variable</i>	<i>Categoría del Factor</i>	<i>Valores descriptivos</i>			<i>Student</i>		<i>Efecto: R²</i>	<i>Mann-Whitney</i>	
		<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>D.E.</i>	<i>/t/</i>	<i>P</i>		<i>/Z/</i>	<i>P</i>
Gasto P. Otras prest.	Gobierno del PP	1	8069.5	2874.8	4.10	.001*	.483	3.10	.002**
	Gobierno del PSOE	2	8	6					
% G.P. otras PGE	Gobierno del PP	1	12786.13	1831.29	7.46	.000*	.756	3.71	.000**
	Gobierno del PSOE	2	2.82	0.38					
% Otras / Ppto. G.P.	Gobierno del PP	1	3.24	0.44	6.77	.000*	.718	3.71	.000**
	Gobierno del PSOE	2	4.32	0.12					

N.S. = NO significativo ($P > .05$)

Y por último, en la comparación en función de la fase del ciclo económico, aparecen diferencias altamente significativas ($p < .01$) y de efecto grande cuando la variables se

expresa en dinero, siendo debido a que la media de la fase expansiva es menor en tanto que la media de la fase de recesión es superior. Sin embargo al expresar estos datos en forma de %, las significaciones anteriores se disipan ($p > .05$) aunque los efectos (moderados) son indicios de que se podrían mantener.

Una vez terminado este análisis comparativo, descriptivo y exploratorio con las partidas de GP, pasaremos a continuación al apartado de las conclusiones.

Conclusiones sobre la Evolución de las Partidas de Gasto Público en España. Periodo 1996-2015.

En un primer momento en este trabajo, hemos realizado un análisis descriptivo y exploratorio de las partidas de gasto público para el periodo 1996-2015. De este modo vemos que de todas las partidas analizadas, sólo dos de ellas han sufrido desvíos estadísticamente significativos en términos monetarios. Estas partidas son: **vivienda y protección al desempleo**. Ésta última partida –protección al desempleo–, ha sufrido significaciones en términos porcentuales en relación a los PGE y a la relación del gasto público total, con lo que podemos afirmar que es la partida pública que más ha variado, sufriendo constantes subidas desde que estalló la crisis financiera.

Así en un primer momento hemos visto que el presupuesto de GP se ha reducido un 12% en estos últimos años como consecuencia de la crisis económica y de la aplicación de las políticas de austeridad. A su vez, también hemos observado como la partida de gasto público en sanidad, ha sufrido un leve desvío debido a los recortes presupuestarios realizados en el periodo que comprende los años 2008-2013, con pronunciadas caídas. En 2008 el porcentaje del gasto era de un 19,13% en 2008, pasando a un 15,72% en 2013. Lo que ha supuesto una disminución hasta el año 2013 de 6.427 millones de euros, pero que ésta evolución no es significativa o no nos puede hacer pensar que hay una tendencia constante en la reducción de esta partida de gasto público, pero nos faltan los datos de 2014 y 2015 para poder llegar a una conclusión esclarecedora.

Las partidas de pensiones, protección al desempleo, fomento del empleo, servicios sociales y otras prestaciones económicas han sufrido cambios en relación a los PGE y en relación a las partidas de gasto público, pudiendo afirmar que son las partidas que más recortes han sufrido en términos porcentuales sobre el PGE. Hay que tener en cuenta que los PGE son elaborados por los partidos políticos en el poder, estos datos muestran que efectivamente se han producido las políticas de austeridad impuestas desde la Comisión Europea por los gobiernos en el poder.

Posteriormente, hemos realizado el análisis comparatorio de estas partidas de gasto en relación a los dos factores coyunturales: partido político en el poder y fase del ciclo económico, ofreciendo interesantes resultados que pasamos a resumir.

En relación a las partidas de GP podemos afirmar que no hay diferencias significativas de esta partida en relación al partido político que se encuentre en el poder, no obstante, al contrastar esta partida con los **ciclos económicos**, nos encontramos con diferencias

altamente significativas, con un tamaño efecto grande, ya que la media de gasto en los años de la fase expansiva es mucho menor que las medias de los otros dos ciclos—crisis y recuperación—.

En el caso de la partida de gasto de **vivienda**, hay diferencias altamente significativas en relación al partido político que se encuentre en el poder, siendo las partidas de gasto mayores con los gobiernos del PSOE para los periodos estudiados. En cambio, cuando realizamos el contraste según la evolución de esta partida en relación al ciclo económico nos encontramos con alguna significación en términos monetarios, no así en términos porcentuales.

Las partidas de gasto de **educación y sanidad**, curiosamente ambas ofrecen el mismo resultado y la misma evaluación cuando se las analiza. En los dos casos se producen diferencias altamente significativas en todas las expresiones de gasto estudiadas y en ambos casos y la inversión siempre ha sido mayor con gobiernos del PSOE. El resultado que ofrece cuando se compara con los ciclos económicos es similar, existe alguna diferencia significativa en términos monetarios, pero no en términos porcentuales, con lo cual se puede afirmar que, los gobiernos del PSOE invierten más en Educación y Sanidad, y que los recortes presupuestarios que han sufrido estas partidas de gasto no guardan significación en relación al ciclo económico, considerando que la fase del ciclo económico no ha repercutido sobre esta partida.

Un caso similar ocurre cuando estudiamos las partidas de gasto en **pensiones y protección al desempleo**. Como hemos podido comprobar, no existen diferencias significativas en relación al GP en pensiones ni en protección al desempleo en relación al partido político que se encuentre en el gobierno, en cambio estas diferencias existen si comparamos esta partida con la fase del ciclo económico, siendo muy significativas, debido a que este fue inferior en la fase expansiva con respecto a las otras. También podemos afirmar que con el PSOE las partidas de gasto en pensiones y protección por desempleo son mayores.

Una evolución curiosa es la que tiene la partida de **servicios sociales**, en esta partida no sufre evolución si la comparamos con el partido político que esté en el poder, de hecho, las diferencias son prácticamente nulas entre el PP y el PSOE. En cuanto a su relación con la fase del ciclo económico, no se puede afirmar que sufra diferencias significativas, en todo caso alguna leve significación en términos monetarios pero ésta desaparece en términos porcentuales.

Por último, la partida de **otras prestaciones económicas**, sufre diferencias altamente significativas dependiendo del partido político que se encuentra en el gobierno, siendo el gasto mayor con los gobiernos del PSOE. En relación al ciclo económico existe alguna diferencia significativa, siendo altamente significativo en términos monetarios debido a que la media de la fase expansiva es menor en tanto que la media de la fase de recesión es superior. En términos porcentuales la significación desaparece, con efecto moderado de indicios de que se podría mantener.

Con estas conclusiones se cierra así el estudio sobre la evolución de las partidas de gasto público en España, esperando ofrecer los datos suficientes para llevar a conclusiones

interesantes a la comunidad científica, que puedan ser de utilidad en posteriores investigaciones.

REFERENCIAS

Hinkle, D.E., Wiersma, W., & Jurs, S.G. (2003). *Applied Statistics for the Behavioral Sciences*. 5th ed. Boston: Houghton Mifflin.

Martin Martin, Q., Cabero Moran, M., & De Paz Santana, Y. (2008). *Tratamiento estadístico de datos con SPSS. Prácticas resueltas y comentadas*. Madrid: Editorial Paraninfo.

Maravall Gomez-Allende, H. (2003). *Las Políticas de Bienestar Social en España. Evolución y comparación con la Unión Europea*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. (2013). Estadística del gasto público en educación. Informe. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano/mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2013/2015dicNotaGasto2013.pdf>.

Ministerio de Sanidad de España. (2014). Estadística de gasto sanitario público. Informe. Recuperado de: <http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf>.

Moreno, L. & Sarasa, S. (2013). Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España. 1992-2013. Documento de trabajo, Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC-Universitat Pompeu Fabra.

Espuelas Barroso, S. (2007). Estructuras y evolución del gasto público en España. 1850-1963. Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/roja63.pdf>.

Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.

Seminario Internacional sobre Instituciones y Desarrollo,

Universidad de Santiago de Chile, septiembre 2015

DERECHOS FUNDAMENTALES Y GOBERNABILIDAD

Francisco Javier Ansuátegui Roig

Catedrático de Filosofía del Derecho

Universidad Carlos III de Madrid

Correo electrónico: javofil@der-pu.uc3m.es

El objetivo de esta intervención es el de reflexionar sobre algunos rasgos de los procesos de constitucionalización de los derechos, en sus dimensiones jurídicas, políticas, sociales y también económicas, tomando como marco de referencia, más o menos lejano, de referencia el proceso constituyente español que culmina en la Constitución de 1978 . Pienso que esta reflexión puede ser útil en Chile en este preciso momento por varias razones. En primer lugar, por la actual coyuntura chilena, en donde nos encontramos con la discusión sobre la viabilidad, oportunidad y condicionamientos de un nuevo proceso constituyente; en segundo lugar, por la inserción de la Constitución española de 1978 en línea de desarrollo del constitucionalismo europeo contemporáneo, en donde se comparten aspectos y contenidos con otras constituciones como la Alemana de 1949 y la Italiana de 1947; en tercer lugar, por lo que bien podría considerarse el carácter “standard” de la constitucionalización de los derechos en España que ha sido tomado como referencia en otras experiencias históricas en Europa del este y en Latinoamérica. Como podrá observarse, intercalaré en la exposición referencias teóricas con aspectos más prácticos. Me parece que una de las grandes riquezas de un encuentro interdisciplinar en el que concurren juristas, economistas, politólogos, historiadores es la pluralidad de puntos de vista y marcos de referencia. En este sentido, creo que puede ser útil hacer referencia, aunque de manera muy breve y esquemática, al marco general en el que yo situaría mi posición respecto a las relaciones entre las instituciones, los derechos y la idea de desarrollo, que como es sabido constituye el marco general de nuestra reflexión. Pues bien, me parece que mi posición se identifica a grandes rasgos con el enfoque de Amartya Sen. Pienso en unas coordenadas en las que se puede afirmar que existe una relación entre derechos humanos y desarrollo, entre libertad y progreso, coordenadas que afirman que las libertades no sólo son el fin del desarrollo sino que están entre los medios del desarrollo, y son estrategias de desarrollo (Sen, 2000, p. 28). Son coordenadas que manejan un concepto amplio de desarrollo, en donde cabe afirmar que la democracia puede ejercer una influencia muy positiva en la prevención de las hambrunas en el mundo moderno (Sen, 2000, p. 32); pero en donde no se identifica desarrollo sólo con el crecimiento económico, sino que se maneja un concepto de desarrollo como desarrollo humano, subrayando la dimensión moral del mismo. Así, la constitucionalización de los derechos es una estrategia que tiene directas implicaciones en

el desarrollo moral de los individuos (es un elemento básico de las exigencias de la autonomía moral en sociedad) y en la decencia de una sociedad.

Para terminar de exponer este marco general al que hacía referencia señalaré también que entiendo que existe relación histórica, conceptual y funcional entre el concepto de derechos humanos (o, si se prefiere en esta ocasión, derechos fundamentales) y el de Constitución. Los procesos como aquel en el que Chile se puede encontrar ahora y en el que España se encontró en su momento son procesos que están llamados a adquirir sentido en el constitucionalismo contemporáneo. Entendido el constitucionalismo como una filosofía sobre los límites al poder, en donde se afirma la urgencia moral y política de limitar al Poder como exigencia de la satisfacciones de la libertad y de los derechos, las Constituciones funcionan como magnificas estrategias de generación de espacios de libertad, pero al mismo tiempo estrategias de límites o función barrera frente al poder. Cabe recordar aquí el paradigmático artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. Derechos y división de poderes se presentan aquí básicamente como estrategias de limitación y estructuración del Poder. Desde este punto de vista, la Constitución es una herramienta de limitación del poder, una herramienta de generación de espacios de libertad, de espacios de igualdad, de espacios de autonomía y estas funciones (Peces-Barba, 2010, pp.103-117) se desarrollan en el marco de una relación, funcional y conceptual reitero, con los derechos fundamentales, pero también con el Estado de Derecho³⁹. A partir de lo anterior, las sucesivas reflexiones no están llamadas a tener un reflejo en la realidad si no hay un respeto a las exigencias del imperio de la ley. Si las normas jurídicas no son tomadas en serio, si no hay una cultura de la legalidad y si no hay poderes públicos comprometidos con la legalidad y dispuestos a hacer cumplir la ley aunque eso le genere problemas, permaneceremos en el ámbito de las buenas intenciones.

En relación con el Derecho, cuando nos situamos en el terreno de la formación de las normas y más aún de la formación de la Constitución, nos podemos plantear determinadas preguntas que evidentemente tienen trascendencia teórica y práctica. Pensemos en las siguientes: ¿quién manda? (es decir, ¿quién produce la norma?, ¿quién la crea?); ¿cómo se manda? (es decir ¿cómo se crea la norma?); ¿qué se manda? (o sea ¿cuáles son los contenidos de la norma?; y, ¿por qué se manda? (¿cuáles son los criterios de legitimidad que le reconocemos a un sujeto o a una determinada institución para producir esa norma?). Pero si nos centramos de manera más concreta y más específica en los procesos constituyentes nos damos cuenta de que surgen otras preguntas que no son absolutamente extrañas a las anteriores. Piénsese en la pregunta ¿cómo se hace la Constitución? ¿Qué es lo que se incluye en la Constitución?, o ¿cómo se organiza lo que se incluye en la Constitución? Estas preguntas, desde el punto de vista de un jurista, son importantes por la relevancia que se atribuye a las formas y con los procedimientos; pero también a las dimensiones sustantivas de las decisiones en relación con el contenido del

³⁹ Me he referido *in extenso* a la relación conceptual entre Estado de Derecho y derechos fundamentales en *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico* (Ansuátegui Roig, 2013).

Ordenamiento jurídico. A lo que cabe añadir que son de específico interés en el momento actual chileno.

El planteamiento de la pregunta sobre la elaboración de la Constitución hace surgir la cuestión sobre la mayor o menor presencia del que debería ser el gran protagonista del proceso: la ciudadanía. Si nos tomamos en serio el momento constitucional, tenemos que estar dispuestos a aceptar la radicalidad democrática de la presencia del protagonismo del *demos*, del pueblo. Desde el punto de vista jurídico, podemos tener ciertas dificultades a la hora de conceptualizar lo que es el *demos*, lo que es el poder constituyente no en sentido derivado (el poder de reforma de la Constitución) sino en el sentido originario. Es un punto en el que tenemos que recurrir a la ayuda de los sociólogos, historiadores, los politólogos, ente otros. Pero más allá de las dificultades conceptuales y gnoseológicas en las que nos podamos encontrar frente a la identificación y conceptualización del *demos*, las exigencias democráticas nos impiden renunciar a su protagonismo. Me parece claro que esta observación es de directa aplicación al actual momento chileno, en el que se discute la conveniencia de una reforma de la Constitución, o de la elaboración de una nueva Constitución. En esta coyuntura parece especialmente relevante evitar una Constitución “tramposa” en un doble sentido: la trampa que se manifiesta en una desconfianza respecto a la “agencia política del pueblo”⁴⁰; y la trampa que supone pensar que un momento constitucional puede hacerse en ausencia del *demos*⁴¹ (Ansuátegui Roig, 2005, pp. 219-251).

En este punto cabe recordar la situación que se plantea en Europa hace más de un decenio en relación con la aprobación de una “Constitución” en el marco de la Unión Europea. Me parece difícil de entender que hubiera Estados miembros (algunos tan relevantes como Alemania) en donde se admitiera la no convocatoria de un referéndum al respecto, admitiendo la posibilidad de aprobar un texto con una presunta naturaleza constitucional sin la directa participación de la ciudadanía y con una aprobación, en su caso, en sede parlamentaria. En ausencia de la ciudadanía aquello con lo que nos encontramos es algo parecido a una carta otorgada propia del siglo XIX o, en todo caso, de un tiempo en el que el texto constitucional no tenía capacidad de ser susceptible de una lectura democrática.

En relación con la cuestión referida a qué se incluye en la Constitución, aquí hay que subrayar el protagonismo de los derechos en la Constitución y en el entero sistema jurídico. Es cierto que una Constitución no es sólo una tabla de derechos, es también es una propuesta institucional sobre la organización de las instituciones, en torno a la organización del ejercicio del poder, pero sin derechos no hay Constitución (al menos en el sentido que el concepto tiene en el constitucionalismo contemporáneo). En este punto, cabe reconocer que la intensidad normativa de la Constitución va a depender no sólo del

⁴⁰ En Atria (2013).

⁴¹ Esta ausencia, precisamente, es una de las causas del fracaso del proyecto constitucional en Europa en 2004.

acierto a la hora de proponer una articulación del entramado institucional, sino de la mayor o menor seriedad con la que se haya tomado la cuestión de la articulación e inserción de los derechos.

En efecto, un proyecto constitucional en donde no se asuma que la razón de ser del sistema son los derechos humanos, los derechos fundamentales y que el sistema o arquitectura institucional tiene un carácter instrumental y artificial en relación con esos objetivos, es un sistema que puede ser más o menos brillante desde el punto de vista técnico, pero que no tiene mucho sentido y es difícilmente reconocible en el marco de lo que hoy entendemos como constitucionalismo democrático. Desde ese punto de vista, los derechos son los grandes signos que nos permiten reconocer al sistema en su carácter democrático y auténticamente constitucional. Esta no es una afirmación netamente teórica. Al contrario, está apoyada en una línea jurisprudencial identificable en la doctrina del Tribunal Constitucional español, y en la de otras Cortes constitucionales, que señala que los derechos tienen dos grandes dimensiones: de acuerdo con la primera, los derechos son derechos subjetivos; pero también son –y esta sería la dimensión objetiva– son “elementos esenciales de un Ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho”, (STC de 14 de julio de 1981). Es decir, los derechos son los pilares del sistema, de manera que si se retiran el sistema o se desmorona o se convierte en algo que poco tiene que ver con lo anterior.

En todo caso, cuando nos planteamos qué es lo que se debe incluir o no en una Constitución deberíamos ser conscientes de que, por decirlo de manera gráfica, los derechos “no caen del cielo”. Los procesos constituyentes son procesos políticos e ideológicos, y a la hora de responder qué se incluye en la constitución se están tomando decisiones políticas e ideológicas. Las constituciones y los sistemas jurídicos no tienen nada de neutral en este sentido; implican siempre un determinado punto de vista, que nos podrá gustar más o menos, sobre la justicia. Y, posiblemente la mayor expresión de ese punto de vista sobre la justicia tiene que ver con la mayor o menor operatividad de los derechos en el sistema. La decisión de qué derechos se incluyen, cómo se incluyen, a quienes se reconocen, y cómo se protegen, es una decisión política. Una decisión política que ha de ser interpretada en el contexto histórico en el que se toma.

En el caso español, tenemos algunos ejemplos que nos permiten observar la influencia de los contextos y de los rasgos sociopolíticos e históricos en los procesos constituyentes que, por ello merecen ser interpretados sin perder de vista cierta dosis de realismo. En efecto, la historia de España en los últimos dos siglos nos permite identificar la presencia recurrente, con más o menos intensidad o frecuencia, de algunas cuestiones que aún hoy siguen estando bien presentes en el debate político y jurídico. Entre ellas, se encuentra la cuestión de la relación entre el Estado y la Iglesia Católica, que condiciona de manera directa el modelo educativo y la presencia de la enseñanza de la religión en el mismo. Pues bien, a la luz de esta circunstancia se debe interpretar, en mi opinión, la alusión explícita que se hace a una determinada confesión en el artículo 16 de la Constitución que, tras proclamar la libertad ideológica religiosa y de culto, afirma en su punto 3: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las

creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. Y, también la explícita alusión a la enseñanza religiosa en el artículo 27.3 del mismo texto constitucional: “Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Creo que la presencia de alusiones explícitas a las dimensiones religiosas en estos dos casos se explica por razones históricas y coyunturales. A la vista de la evolución de la sociedad española en el tiempo transcurrido desde la aprobación de 1978, me parece legítimo plantear la duda sobre la presencia de la alusión a la Iglesia Católica si la Constitución se hubiera dictado hoy.

Permítaseme, en este punto, hacer una referencia a la importancia del uso y características del lenguaje en el que se incluyen los derechos en el texto constitucional. En este punto, cabe efectuar alguna reflexión directamente aplicable al caso chileno. Me parece, en este sentido, problemático en el marco de sociedades plurales la inclusión de invocaciones religiosas o que presupongan planteamientos teóricos, filosóficos y/o científicos discutibles o, al menos, no necesariamente compartibles. Así, la invocación a “Dios todopoderoso” que se incluye en los considerandos que están en el frontispicio del Decreto Supremo 1.150 de 1980 que incluye el texto de la Constitución Política de la República de Chile; o la alusión a los “derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana” del artículo 5 del texto constitucional. De la misma manera parece razonable esperar que el legislador constituyente esté atento a la necesaria elección entre diversos grados de prolijidad en la regulación de los derechos (y no sólo de los derechos). Seguramente, no todo tiene que estar en la Constitución. Así, lo detallado de la regulación del derecho de propiedad en el artículo 24 puede ser interpretado como una muestra de desconfianza e inseguridad respecto a las decisiones que vaya a tomar el legislador ordinario en el futuro (Cristi & Ruiz-Tagle, 2014). En este sentido, la inclusión de normas abiertas y caracterizadas por un cierto nivel de abstracción no debería ser observada con desconfianza. Es cierto que presentan el inconveniente de la apertura del rango interpretativo y de la posibilidad de desarrollos que pudieran contradecir o distanciarse de lo que, para alguno, sea el espíritu de la Constitución. Pero también lo es que tiene la ventaja de contribuir a la supervivencia del texto constitucional a través del tiempo, configurándose como un seguro frente al cambio de las mayorías políticas.

Aún no me he referido a la última cuestión que planteé con anterioridad: la referida a cómo se organizan y protege lo que se incluye en la Constitución. Sabemos que en un sistema de derechos es muy importante que los derechos estén en la constitución, pero si no hay específicos mecanismos de garantías de protección los derechos van a perder efectividad. Parece realmente complicado encontrar una homogeneidad absoluta en lo referido a los mecanismos de garantía. Y ello, por dos razones. En primer lugar, por las preferencias políticas que están tras la constitucionalización de los derechos. En segundo lugar porque desde el punto de vista técnico no todos los derechos son susceptibles de ser garantizados y protegidos de la misma manera. Desde el punto de vista técnico, no se pueden utilizar las mismas estrategias jurídicas e institucionales para garantizar la libertad expresión, el derecho al medio ambiente, el derecho a huelga, o el derecho al disfrute del

patrimonio cultural, por poner algunos ejemplos. Disponemos de un magnífico abanico de posibilidades (mecanismos judiciales, normativos, interpretativos...) y en función de la mayor o menor funcionalidad que estos mecanismos el constitucionalismo va a ser más o menos robusto. Pero, y ello es muy importante, lo anterior no debe ser entendido en el sentido de que algunos derechos (normalmente los derechos sociales) deben ser necesariamente protegidos menos que otros. La fortuna o desgracia de los derechos sociales en un proyecto constitucional –y en el reflejo jurídico y político del mismo–, va a depender al fin y al cabo de determinadas decisiones políticas. Por eso creo que hay buenas razones para poner de relieve tres aspectos que me limito a apuntar: el carácter ideológico de las rígidas distinciones y la desconfianza liberal respecto a los derechos sociales; el discurso falaz sobre los derechos “caros” y “prestacionales”; y los efectos jurídicos y políticos de las clasificaciones y de la posición constitucional de los derechos⁴². Me parece que en muchos de nuestros sistemas constitucionales no es complicado identificar una desconfianza “neoliberal”, respecto de este tipo de derechos, que no sería sino expresión de un discurso falaz que distingue radicalmente entre derechos de autonomía y derechos prestacionales y que a continuación asocia esta distinción a otra, aquella entre derechos baratos y derechos caros. Pero lo cierto es que todos los derechos son caros. Ello, aparte del hecho de que los derechos funcionen en el marco de una red de interconexiones, aspecto subrayado por Amartya Sen⁴³: en efecto, existe una interconexión práctica, conceptual, y funcional entre los derechos. La distinción entre derechos baratos (cómodos para el legislador que siempre puede recurrir a la excepción de la disponibilidad presupuestaria para justificar determinadas decisiones restrictivas –o no expansivas– respecto a los derechos sociales) y derechos caros (que, como señalo, siempre van a estar sometidos a la reserva de lo disponible), es una distinción manejada por aquellos que no se sienten cómodos en relación con los derechos sociales. Como he señalado, todos los derechos son caros. Tomarse en serio un sistema de derechos es lo más gravoso en términos económicos, pero también en términos morales y políticos. Un ejemplo al respecto: podría pensarse que el derecho a la seguridad no exige ningún tipo de estructura prestacional para su efectividad. Al contrario, exige una infraestructura de fuerzas y cuerpos de seguridad, con unas dimensiones presupuestarias importantes. En definitiva, no hay nada que por una especie de derecho natural exija que los derechos sociales han de estar en una situación relegada en la Constitución respecto a otros derechos. Y si lo están, es porque detrás hay una decisión política que se ha tomado en ese sentido.

Todo lo que he dicho está referido a las dimensiones institucionales y organizativas de un proceso constituyente como el que tuvo lugar en España en 1978 o como el que se puede abrir camino en la actualidad en Chile. Pero el acierto a la hora de tomar decisiones y a la hora de llevarlas a la práctica puede perder trascendencia si el proceso no está basado en una cultura ciudadana de compromiso respecto a los derechos, a sus valores y a lo que significa tomarse en serio una Constitución; en definitiva, una educación para la ciudadanía. Por ello, un proceso constituyente debe estar apoyado en una pedagogía de la

⁴² En *Rivendicando i diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane.

⁴³ En *Desarrollo y Libertad*.

libertad que no concluye cuando el texto constitucional está aprobado, sino que debe continuar y acompañarlo ya que es su mejor garantía.

REFERENCIAS

Ansuátegui Roig, F.J. (2013). *Razón y voluntad en el estado de derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*. Madrid: Dykinson.

Ansuátegui Roig, F.J. (2005). Constitucionalismo y Constitución Europea. Ansuátegui Roig, F.J., López García, J.A., Del Real Alcalá, A., Ruiz Ruiz, R. (eds.), *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*. Madrid: Dykinson.

Ansuátegui Roig, F.J. (2014). *Rivendicando i diritti sociali*. Bari: Ed. Scientifiche Italiane.

Atria, F. (2013). *La constitución tramposa*. Santiago: LOM.

Cristi, R., & Ruiz-Tagle, P. (2014). *El constitucionalismo del miedo. Propiedad y poder constituyente*. Santiago: LOM.

Peces-Baba, G. (2010). *Diez lecciones sobre ética, poder y derecho*. Madrid: Dykinson.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA ACTUAL Y DE SU CONTEXTO INTERNACIONAL

José Gabriel Palma

Universidad de Cambridge y Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: jgp5@cam.ac.uk

En América Latina, pocas veces en la historia hemos tenido una desaceleración económica tan anunciada⁴⁴. Por ejemplo, cuando tantos se deslumbraban con el crecimiento brasileiro del 2010 (7.5%), la poca sustentabilidad de ese crecimiento era evidente⁴⁵.

Como se sabe, cuando los mercados financieros internacionales se tranquilizaron con América Latina en el 2003 por la sorprendente orientación neoliberal del gobierno de Lula, se dio origen a un periodo de alucinación internacional con la región, en especial Brasil – no por casualidad a este país se le otorgó la sede del mundial de fútbol y las olimpiadas. Tanto así, que a pocos les importaba que la performance de la región desde el inicio de las reformas económicas era muy pobre (en un curso que di en Cambridge en 2011 sobre Brasil, en un programa para ejecutivos de multinacionales, el CEO de una de ellas escribió como comentario al final del curso: “Ojalá que Palma esté equivocado; sino, la decisión que acabo de tomar de comprar una empresa brasileira a un precio muy alto va a ser la peor decisión que he tomado en mi vida”).

Esta performance negativa no sólo contrastaba con el rendimiento de las economías latinoamericanas pre-1980, en especial la brasileira y mexicana, y con el dinamismo chileno post-crisis del '82, sino también con lo que sucedía en Asia. Como se sabe, en lo fundamental, la filosofía de las reformas en América Latina consistió en “tirar la toalla” respecto de la estrategia de industrialización anterior; para la mayoría de los políticos y economistas la crisis del '82 se interpretó como prueba concluyente de que la región se había metido en un callejón sin salida.

Pero como decía Hirschman, la formulación de políticas económicas tiene una fuerte componente de inercia; por tanto, a menudo se continúan implementando aunque ya hayan pasado su fecha de vencimiento – y se transformen en contra-productivas. Esto lleva a tal frustración y desilusión con dichas políticas e instituciones que es frecuente tener un fuerte “efecto rebote”. Eso fue lo que llevó a reformas económicas tan drásticas hacia fines de los '80 – y en Chile después del golpe.

Sin duda, América Latina post-1982 es un ejemplo extremo de este “efecto rebote”. No hay que olvidar que el núcleo del discurso neo-liberal consistió simplemente en invertir la mayor cantidad de aspectos posibles de la estrategia de desarrollo anterior. Fue como

⁴⁴ Ver <http://ciperchile.cl/2013/03/25/la-economia-chilena-como-el-elefante-se-balancea-sobre-la-tela-de-una-arana/>.

⁴⁵ Ver <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1248.pdf>.

multiplicar la mayor cantidad de políticas económicas posibles por menos 1. Esto explica las prioridades bastante peculiares, la rigidez, y la actitud mesiánica de las reformas – así como su pobre resultado. El entonces presidente del Banco Central brasileiro dijo entonces que su tarea era deshacer cuarenta años de estupideces [besteiras]. Con esta actitud marcha atrás, las reformas económicas, casi inevitablemente, terminaron siendo un ejercicio de "destrucción poco creativa", especialmente respecto de la manufactura. Algo muy diferente a lo sucedido en Asia, donde las reformas se implementaron como un mecanismo de re-ingeniería y fortalecimiento de sus ambiciosas estrategias de industrialización.

Para nadie debería ser sorprendente, entonces, que estemos donde estamos. Y lo único cierto es que “más de lo mismo” no nos va a llevar a ninguna parte. Para bien o para mal, lo que el modelo neo-liberal pudo dar, ya lo dio. Ya producimos productos primarios a nivel mundial; ya generamos abundantes trabajos en servicios de bajo desafío tecnológico; ya tenemos un *retail* y finanzas sofisticadas; algo de lo que sobrevivió de nuestra industria es interesante; etc. Ahora hay que mostrar más de ambición – como en Asia – y dar el paso siguiente para re-industrializar el sector exportador, re-energizar el resto de la manufactura con políticas industriales efectivas y una macro pro-crecimiento, diversificar más la economía, regular de verdad las finanzas poniéndolas al servicio del sector real, transparentar las instituciones y en especial la política.

La experiencia asiática indica que para crecer en forma sostenida se necesita invertir al menos un 30% del PIB. Como en nuestra región sólo el 1% se apropia de algo parecido a eso del ingreso, financiar ese nivel de inversión debería ser perfectamente viable⁴⁶

Pero ello es poco probable en economías donde lo que más interesa es la especulación financiera, y donde lo que más abunda son las fallas de mercado y los privilegios, la poca competencia, las instituciones tímidas, y una inteligencia “progresista” llena de conflictos de interés. Este contexto premia a especuladores, rentistas y *traders*, a los traficantes de influencias políticas y de información privilegiada. A su vez, castiga a la inversión real, a la diversificación productiva, a la absorción tecnológica, y a la industrialización del sector exportador. Así, pocos se van a molestar en invertir más allá de lo necesario para depredar recursos naturales en forma competitiva (lo que conlleva algunas actividades interesantes), y desarrollar no transables tecnológicamente poco demandantes.

Por ejemplo, según la revista Forbes, el PT en Brasil creaba en 2013, con su economía prácticamente empantanada, un nuevo individuo con más de 30 millones de dólares, excluyendo su residencia principal, cada 27 minutos. Es una lástima que en Brasil el encánelo de corrupción en PETROBRAS distraiga ahora tanto la atención pública del problema de fondo: el modelo económico neo-liberal ya dio todo lo que podía dar, y como un vino que ya se transforma en vinagre, ya pasó su fecha de vencimiento (y hace rato) – llegando hoy a ser un modelo político-económico ya más contaminado que la Bahía de Guanabara.

Pero como nos decía Keynes, “La gente normalmente prefiere fracasar en forma convencional que tener éxito en forma poco-convencional”...

⁴⁶ Ver <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>.

Desde el punto de vista de nuestra macroeconomía, la depreciación de nuestras monedas respecto del dólar es de lo poco positivo que ha pasado últimamente. Monedas sobrevaloradas solo ayudan a los especuladores, rentistas y prestadores de servicios de poco interés productivo. Y el mejor momento para devaluar es cuando las economías están estancadas o en recesión, pues minimiza su efecto inflacionario – y así puede tener efectos reales. Uno de los fundamentos de la rápida recuperación en Chile después de la crisis del '82 fue una rápida devaluación real del peso.

Los economistas neo-liberales siempre hablan de la necesidad de “get the prices right”, pero parece que poco les importa que el precio más importante de la economía, el tipo de cambio, haya estado tan “wrong” por tanto tiempo, como en los últimos años en casi toda América Latina. Y ha estado tan “wrong” porque reflejaba realidades financieras artificiales y frágiles, movimientos inestables de capitales rentistas, y precios insostenibles de los commodities – y no lo que pasaba en las economías real.

En el caso brasileño, por ejemplo, entre 2007 y 2013 el déficit comercial en manufacturas creció en 70 mil millones de dólares, y a casi nadie le importaba porque era fácil de financiar con el excedente comercial en *commodities*. Lo fundamental de lo que está pasando ahora en la región es que se acabó la fiesta y llegó la cuenta. La sobrevalorización de nuestras monedas también subsidiaba una fuga masiva de capitales.

De las muchas cosas que pasan en la economía mundial, una de las más importantes para la región ha sido la desaceleración China. Cuando el nuevo Premier chino asumió en el 2013 se encontró con dos grandes desafíos: poner orden en las finanzas, y reorientar el crecimiento “hacia adentro”. Uno se debía a que el stock de crédito ya representaba casi 3 veces el PIB; lo otro, a que su economía se desaceleraba. Lo primero porque el volumen de crédito ya había saltado de US\$9 billones a US\$28 billones en tan sólo 7 años, replicando en este incremento todo el stock de crédito norteamericano. Lo más problemático era su des-regulado “shadow banking”, el cual copiaba las peores prácticas de las hipotecas-basura. Y la economía se desaceleraba porque su estrategia de crecimiento dependiente de una inversión cada vez mayor, se agotaba. El principal problema era que ambos objetivos de política – poner orden en las finanzas y reorientar el crecimiento – eran muy difíciles de reconciliar.

Para lograr ambos objetivos, China necesitaba en lo financiero un des-endeudamiento ordenado, precios que reflejaran mejor el riesgo, y agentes que pagasen los costos de sus malas decisiones – una disciplina ya olvidada en casi todos los mercados financieros. Así, por primera vez, se dejó entrar en moratoria una empresa estatal y una gran empresa constructora privada. El Banco Central también recapitalizó bancos estatales, diseñó seguros de depósito para permitir quiebras bancarias sin crear pánico, e hizo swaps de bonos municipales. Finalmente, trató de frenar el “margin lending” que impulsaba la subida meteórica de las bolsas de Shanghai y Shenzhen.

En cuanto a la desaceleración económica, China necesitaba pasar de una estrategia liderada por la inversión y su fácil financiamiento, a una con un mayor equilibrio entre el consumo y la inversión. La actual era insostenible tanto por los niveles de deuda, como porque la inversión ya llegaba al 47% del PIB (más del doble que en América Latina). Mientras tanto, el consumo de los hogares representaba apenas un tercio del PIB (la mitad que en nuestra América – donde este porcentaje es tan alto sólo por la exuberancia

de unos pocos y las deudas de muchos). Es obvio que tanto China como en nuestra región se deben re-balancear nuestros crecimientos, pero en direcciones opuestas.

Sin embargo, China cometió el error de darle demasiada prioridad a re-estimular la economía, pues la desaceleración tomaba velocidad — el año pasado el consumo de acero cayó por primera vez en 3 décadas. El problema fue subestimar el nivel de fragilidad financiera — por ejemplo, se dejó que el valor de las acciones siguieran subiendo a tasas insostenibles (150% en doce meses, lo que ayudaba a un sinnúmero de burócratas a hacerse multi-millonarios – los conflictos de interés no son sólo exclusividad de la “nueva izquierda” latinoamericana...). De pronto, y por razones circunstanciales, algunos especuladores claves decidieron tomar un respiro (y tomar sus ganancias), y el resto los siguió como manada. Su resultado fue el “3-3-3”: en 3 semanas, el índice de la bolsa perdió un 1/3, lo que redujo su capitalización en 3 billones de dólares. Si el gobierno no hubiese actuado con tanta energía estaríamos de vuelta a la crisis asiática del '97, pero multiplicada por 10. Pero las acciones drásticas del gobierno (en parte para resguardar el valor de los activos financieros de sus mismos burócratas) hasta ahora no han solucionado nada, solo contenido la debacle. La tarea fundamental aún está por delante; y la incompatibilidad entre los desafíos de cómo ordenar las finanzas y cómo reorientar y re-estimular la economía son cada día más grandes. ¡Pocas veces la economía mundial ha dependido tanto de cómo un pequeño número de burócratas solucionan un dilema como ese!

Pero China al menos intenta hacer algo. Los países de América Latina, mientras tanto, siguen en su inercia perenne, perdiendo una oportunidad única para reorientar su desarrollo gracias a que los precios de sus *commodities* estaban altos y abundaban las finanzas. En América Latina la gran “década perdida” no fue la de los '80, sino la del (mal llamado) superciclo de los *commodities*. Durante los años de la bonanza exportadora y financiera, en nuestra América se dio origen a un crecimiento tan mediocre como que, por el lado del gasto, cinco sextos de ese crecimiento era simple expansión del consumo y, por el del producto, dos tercios era simple expansión del empleo.

Esta bonanza permitió a un conjunto de populistas de derecha y de centro-izquierda aumentar el gasto social, para que así todo lo demás pudiese seguir igual. Como nos decía un filósofo alemán, quizás nosotros confirmamos eso de que la forma más efectiva de dominación es aquella en la cual se puede “sub-contratar” la dominación a los representantes de los dominados.

Lo que ha pasado en nuestra América, en especial donde ha dominado la “nueva izquierda”, nos recuerda también lo que dijo Freud (en otro contexto político), “en realidad, nuestros conciudadanos no han caído tan bajo como tememos, pues nunca habían subido tan alto como creíamos”.

Así se podía seguir tranquilamente con un modelo de acumulación neo-liberal que no es más que un conjunto de fallas de mercado, las cuales son un paraíso para especuladores, rentistas y *traders* (incluidos los políticos), y un purgatorio para la economía real. Parafraseando a Oscar Wilde, en un modelo así ganar plata haciendo algo socialmente útil es signo de falta de imaginación.

Y es difícil saber que se nos viene encima en nuestra América. Venezuela es un desastre absoluto, y lo más probable es que eso va a terminar muy mal. En Argentina el

kirchnerismo entrega la economía en una situación casi insostenible – y en ambos países muchos de los avances sociales logrados en el pasado ahora sólo existen en estadística alegres. México está cada día “más cerca de EEUU y más lejos de Dios”. Y en Brasil y Chile hace rato que el experimento neo-liberal de “centro-izquierda” topó fondo.

Y mientras en nuestra región el panorama es cada día aún más depresivo, en Asia, con todos sus problemas, reina un pragmatismo envidiable.

La diferencia fundamental en lo ideológico es que mientras en nuestra región los “progresistas” se tragaban eso de que las reformas neo-liberales eran una genialidad de Dumbledore (a la cual lo único que les faltaba era un toque social), en Asia su sabiduría milenaria les decía que eran obra de Voldemort...

Freud otra vez: “Siempre le damos la bienvenida a las ilusiones porque nos ayudan a sobrellevar nuestras angustias emocionales [...]. No hay que quejarse, entonces, si de vez en cuando ellas entran en colisión con algún aspecto de la realidad y se hacen añicos contra ellos”.

Y la economía mundial no ayuda. Aunque cueste creerlo, siete años después de la crisis del 2007/08 aún estamos clavados con los mismos mercados financieros internacionales, igual de des-regulados, e igual de monstruosos e insaciables – y aún más líquidos que antes (y, por tanto, aún más autodestructivos) por los efectos de la política monetaria expansiva de los países desarrollados.

Y mientras más liquidez persigue a una oferta limitada de activos financieros mínimamente sólidos, hay más “atochamiento” de demanda y suben sus precios — como en las bolsas que llegan a récords históricos. Pero como estos precios no están para nada relacionados con los fundamentos de la economía real, son vulnerables a correcciones bruscas.

Y como ahora ya no se puede esperar que China sea la misma locomotora de antes, como los sectores públicos de los países desarrollados ya gastaron toda su pólvora (sus niveles de deuda son siderales), como en la zona del Euro los problemas se pretenden solucionar sólo en forma virtual (como en Grecia), y como los problemas político-económicos internacionales se multiplican (la crisis migratoria en Europa es sólo uno de muchos) las perspectivas de la economía mundial son muy poco alentadoras.

LA CRISIS Y EL FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

José Manuel García de la Cruz

Universidad Autónoma de Madrid

Correo electrónico: manuel.garcruz@gmail.com

“La democracia, cuando el derecho a voto es universal, siempre lleva a que los que no tienen nada roben a los que sí tienen”

Confesión del influyente bloguero conservador británico Paul Staines a Owen Jones, recogida por éste en su obra “El Establishment”

Introducción

La cita que preside este texto no es una mera ilustración, es el ejemplo del pensamiento generalizado entre quienes consideran que sus pertenencias (riquezas y rentas) son solamente suyas y que es a ellos a quien corresponde decidir con quién y cómo compartirlas. Y es que, frente a lo que algunos pensaron, la historia continúa, los problemas económicos se suceden y el bienestar de la gente sigue promoviendo reflexiones en la económica política e impulsando la acción pública.

Los últimos años pueden ser un ejemplo extraordinario de lo anterior. Con el inicio del nuevo siglo se ha pasado de una cierta euforia sobre el futuro de la economía mundial a un gran escepticismo. Los elevados ritmos de crecimiento de los BRICS y otras economías consideradas en desarrollo hace un cuarto de siglo venían a coincidir con la recuperación de las economías más desarrolladas. La expansión de las clases medias, en Brasil, China, Chile, India y otras muchas sociedades, favoreció la consolidación de sistemas democráticos, pero también planteó nuevas exigencias a los gobiernos de impulso de políticas públicas dirigidas a asegurar el bienestar de sus poblaciones. Mientras, en Estado Unidos, después de decenios de debate, se daban los primeros pasos hacia una sanidad con garantía universal. O, la Unión Europea admitía a nuevos socios demandantes de ayudas para promover su crecimiento y estabilizar sus frágiles democracias. Sin embargo, la crisis de las economías más desarrolladas, desde 2007/2008, y la ralentización del crecimiento de China, desde 2014, está cuestionando el optimismo de los primeros años y generando dudas sobre qué políticas económicas pueden encauzar el futuro hacia horizontes más equitativos.

En el centro de estas dudas está la viabilidad, la sostenibilidad, del Estado de Bienestar. Los argumentos se prodigan en múltiples direcciones: desde la descalificación de los resultados conseguidos allá donde el Estado de Bienestar se consolidó, hasta las apuestas por la expansión continuada del mismo como solución a los problemas de exclusión social

que el mercado no resuelve. Si los primeros señalan a la intervención pública y la recaudación tributaria como causante del mal funcionamiento del mercado, los segundos apuntan a la propia naturaleza del mercado como espacio de intercambio donde quienes no tienen con qué participar son simplemente ignorados. Y ambos grupos cuentan con notables referentes: Hume, Hayeck, Friedman, entre mucho, los primeros, Veblen, Polanyi o Keynes, los segundos, por no señalar a los más actuales y alineados en los actuales debates.

Ahora bien, en estos momentos los debates sobre el Estado de Bienestar no pueden limitarse al cambio de expectativas sobre el futuro económico de cada nación. Desde los años 80 del siglo pasado, la economía mundial está conociendo una profunda transformación hacia la globalización económica, con consecuencias directas sobre el Estado de Bienestar allí donde se desarrolló –los países europeos más avanzados- o las posibilidades de su establecimiento allí donde existe demanda social y política de su desarrollo.

En lo que sigue, se perfila la globalización, sus rasgos más característicos y los principios que la sostienen, para, en el tercer epígrafe, abordar las propias del Estado de Bienestar. Delineado el contexto y definido el objetivo, se evalúan las posibilidades de mantenimiento del Estado de Bienestar, tal y como se conoce, desde la perspectiva de las oportunidades de su financiación –epígrafe cuarto-, para concluir con una referencia a las respuestas dadas frente a la crisis actual.

El Contexto Económico del Actual Debate

Simplificando, si en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y hasta los años 70 los debates sobre el Estado de Bienestar giraron sobre la definición de su ámbito, de sus beneficiarios y de su administración, dando por supuesto, dentro de la lógica keynesiana, su positiva contribución al crecimiento económico y a la generación de empleo, desde la crisis de los setenta las dudas acechan a la viabilidad del propio Estado del Bienestar, y, lo que es más importante, sobre sus potenciales efectos negativos sobre la competitividad internacional de las economías nacionales.

Las razones para este cambio de valoración del Estado de Bienestar se pueden encontrar en dos ámbitos: en el de las ideas económicas y en el de la propia dinámica competitiva que rige las relaciones económicas internacionales. Sobre el primero, no cabe sino constatar el triunfo de las ideas neoliberales que cuestionan la capacidad del Estado para gestionar adecuadamente los intereses tanto individuales como colectivos, el desprecio a las propuestas de política económica que conceden importancia a la demanda como motor del crecimiento y el desdén hacia las consecuencias sociales de la economía de mercado (Blyth, 2014). Por su lado, la dinámica competitiva está teniendo amplias repercusiones sobre el papel del Estado en la economía, la importancia relativa de los mercados nacionales frente a los internacionales y sobre la naturaleza de los instrumentos de regulación económica.

El hecho es que el debate sobre la viabilidad del Estado de Bienestar en la actualidad no puede ser ajeno a otros que la acompañan, como los relacionados con el aprovechamiento social de las nuevas tecnologías; el predominio de los intereses de las grandes corporaciones y de las finanzas en las relaciones económicas internacionales; la consolidación de las cadenas de valor globales; la aceleración de la apertura comercial y financiera o la presencia de competidores internacionales con salarios relativamente muy bajos.

Porque lo que no es discutible es que la búsqueda de competitividad se ha erigido como objetivo último de toda política económica. Pero no se trata de la siempre evocada competitividad schumpeteriana –que legitimaría socialmente al mercado- sino de una competitividad buscada desde las instancias políticas. Y para ello se desregulan los mercados de trabajo, de manera tal que la relación salarial deja de ser una variable fundamental para la estabilidad del ciclo económico, se abren los mercados internos a la competencia exterior y se amplían los incentivos de todo tipo (incluidos los costes laborales) para atraer inversiones extranjeras. El Estado contribuye así a su propio debilitamiento mientras se otorga una creciente autoridad a instancias internacionales – como el FMI, la OCDE, o, en diferentes condiciones, a la Comisión Europea- alejadas de cualquier escrutinio democrático y se abre a la participación de las grandes empresas la gestión de asuntos, hasta ahora, públicos⁴⁷.

La crisis desencadenada en 2007 en los Estados Unidos no ha hecho sino fortalecer en la Unión Europea –sometida a una fuerte convulsión política y económica desde entonces- las ideas favorables a la austeridad pública y a la flexibilidad de los mercados de trabajo, además de considerar inadecuado el uso de la fiscalidad para resolver los problemas del creciente desempleo y la desigualdad social. Desempleo y desigualdad ocasionados en gran medida por la prioridad otorgada al salvamento del sector financiero.

Estado de Bienestar

Es evidente que este contexto queda muy alejado del que vio consolidar las ideas en torno al Estado de Bienestar y a su expansión por Europa occidental. Porque hay que reconocer que el Estado del Bienestar nació, en cierta medida, en una situación excepcional: posguerra bélica, experiencias previas a favor de la intervención en años 30, guerra fría, fuertes sindicatos, acelerada urbanización, crecimiento demográfico y, muy importante, reconocimiento de la capacidad interventora del Estado para garantizar el crecimiento económico y el empleo de forma sostenida.

⁴⁷ Ejemplos muy directos lo ofrecen los debates sobre la presencia de empresas extranjeras en la resolución de conflictos en la aplicación de los acuerdos internacionales sobre protección de inversiones extranjeras, desde el CAFTA-DR entre los EE.UU. y países de Centroamérica y la República Dominicana, firmado en 2004, el CETA entre la Unión Europea y Canadá, en proceso de ratificación, hasta el TTIP entre EE.UU. y la Unión Europea que todavía se está negociando.

Respecto de este último punto, el triunfo de las ideas keynesianas dio un vuelco a la política económica -ya ensayado en los EE. UU. con los programas del New Deal- a favor de la importancia de la demanda en el crecimiento económico y la responsabilidad del Estado en su logro, mediante intervenciones fiscales y presupuestarias, por un lado, y en el manejo de la política monetaria y financiera, por otro. Siendo esto importante, no lo es menos que estas ideas fueran asumidas por la práctica totalidad del espectro ideológico y político de la época, desde liberales a comunistas pasando por socialdemócratas y democristianos. Las discrepancias fueron siempre más sobre el grado e intensidad de la intervención que sobre la necesidad y oportunidad de la intervención.

Todo ello hizo que las políticas sociales evolucionaran desde iniciativas orientadas a atender necesidades concretas presentadas por grupos sociales desfavorecidos al reconocimiento universal de derechos a determinadas condiciones de vida que el mercado no garantiza: educación, salud, pensiones, atención en situaciones de dependencia y subsidios por desempleo. Se produjo así un cambio radical en la naturaleza misma de las políticas públicas, el Estado de Bienestar no incluye a la asistencia social basada en la buena voluntad, la práctica de caridad o en la filantropía, es el reconocimiento y la garantía del derecho al bienestar individual desde decisiones colectivas que los avalan.

La diversidad ideológica y su influencia política en cada realidad económica y social también han diversificado las formas concretas de Estado de Bienestar, pudiéndose diferenciar entre modelos “liberal”, “conservadora-corporativista”, y “socialdemócrata”, pero que permiten reconocer al Estado de Bienestar como *“un espacio no mercantilizado impulsado desde la esfera del poder político”* (Esping-Andersen, 1993).

Los instrumentos empleados por el Estado son: provisión de bienes públicos, transferencias de rentas y compensaciones. En definitiva, el Estado de Bienestar se basa en la redistribución de rentas desde la esfera privada hacia la social. En otros términos, el Estado de Bienestar pone en relación Estado y Mercado a través del gasto social, las políticas de desempleo y la presión fiscal.

Además, a la expansión del Estado de Bienestar cabe reconocer su contribución al fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, de y a la estabilidad social y de los sistemas políticos democráticos de Europa occidental, forjándose así un marco general favorable al crecimiento económico a tasas superiores al 3% anual durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y hasta el estallido de la crisis del petróleo, los años gloriosos o edad de oro del capitalismo.

Hay que reconocer que estos resultados no son unánimemente reconocidos y son numerosos los puntos de crítica. Desde la óptica más liberal se señala que las políticas sociales favorecen la corrupción de la democracia al condicionar el voto cautivo, la ampliación de la intervención produce despilfarro de recursos y el surgimiento del poder de la burocracia, y, sobre todo, producen efectos negativos sobre los incentivos individuales. Desde perspectivas anticapitalistas, se reconoce el papel amortiguador de las

tensiones sociales que frenan las posibilidades de revolución social y, por lo tanto, el Estado de Bienestar no puede estar ajeno a la crítica general del sistema (Álvarez-Miranda, 1996, pp. 59-86).

Retos del Estado de Bienestar en la Globalización

A pesar de estas críticas, la realidad es que, incluso en estos tiempos de austeridad todos los programas políticos en la Unión Europea defienden la necesidad de mantener el Estado de Bienestar y fuera de ella se valoran sus resultados y se trata de implantar de una u otra forma un sistema de garantías de condiciones de vida dignas de ámbito universal para los ciudadanos nacionales, desde América Latina a los EE.UU.

No obstante, surge la duda acerca de su viabilidad ante la dinámica expuesta de competitividad económica exigida por la globalización y, así, cabe plantear dos preguntas:

1. ¿Son importantes los resultados del Estado de Bienestar en la globalización?
2. ¿Facilita la globalización el mantenimiento del Estado de Bienestar?

Las respuestas no están solamente en el ámbito de la economía, estas preguntas no admiten respuestas que no incorporen aspectos políticos nacionales e internacionales.

En una aproximación poco exigente, se podría dar la razón a las críticas neoliberales sobre la ineficiencia que la financiación del Estado de Bienestar conlleva: es costoso, poco eficiente, desincentiva la inversión, penaliza la innovación, distorsiona la asignación eficiente de los recursos y, en definitiva penaliza la competitividad internacional. Aceptemos estos efectos aunque se exageren, como se señaló la lógica del mercado no es la que debe de conducir las decisiones en torno al Estado de Bienestar, ya que tampoco hay que olvidar su positiva contribución a la disminución de los riesgos al proporcionar seguridad económica, la formación de capital humano con las políticas educativas, o el impulso a la innovación decisivo en la aparición de las nuevas tecnologías o en avances biomédicos (Mazzucato, 2011), aspectos todos ellos íntimamente ligados a la mejora de la posición competitiva internacional. Aun en el peor de los casos el balance nunca es claramente negativo.

Menos discutibles son los efectos sobre la calidad de la democracia. Sin equidad y sin educación las facilidades a la corrupción del sistema son mayores, además las sociedades con seguridad económica admiten mejor la apertura exterior al, al menos, poder ofrecer a través de la participación política instrumentos de redistribución de los potenciales costes y beneficios de la apertura -aunque haya que reconocer las limitaciones de la democracia sobre una distribución radical de la renta (Piketty, 2014). También, aunque sea muy discutible, cabe suponer que las sociedades democráticas son menos favorables a soluciones a los problemas internacionales mediante la guerra lo que facilita la construcción de un escenario mundial hacia la paz perpetua kantiana en el que los negocios florezcan.

Por consiguiente, la respuesta a la primera pregunta podría ser: El Estado de Bienestar puede facilitar un mejor desempeño de las economías nacionales en la globalización. ¿Por qué se cuestiona?, pues porque como reitera Blyth en la obra referida, a los críticos *“no les gusta la intervención, la necesitan, no la quieren pagar”*.

Pasemos a la segunda pregunta ¿la globalización facilita el mantenimiento del Estado de Bienestar? Recordemos que la financiación de las políticas públicas de bienestar se ha realizado mediante cotizaciones específicas, impuestos y deuda externa.

Los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales dependen del funcionamiento del mercado de trabajo, de los niveles de empleo y de los niveles salariales. Todo ello ha sido radicalmente afectados en la actual etapa postfordista y todavía más desde que se inició la actual crisis financiera y se intensificaron las políticas de ajuste económico con sus efectos directos sobre la tasas de desempleo y los salarios⁴⁸. La consecuencia no es sino que la financiación del Estado de Bienestar no puede estar garantizada por el funcionamiento de mercados de trabajo a los que se exige capacidad creciente de absorción de más trabajadores y con mayores salarios.

Igualmente, los sistemas de recaudación fiscal están sometidos a una profunda revisión debido a que con la liberalización del comercio y de los movimientos de capitales se han resentido los ingresos derivados del comercio exterior y también los obtenidos sobre las rentas de capital y sociedades. Además, los paraísos fiscales se han insertado dentro de las economías más desarrolladas (Delaware, Holanda, Luxemburgo, etc.). La progresividad de los impuestos personales se ha debilitado y con ella la desigualdad se ha incrementado. La fiscalidad sobre operaciones internacionales se ha reducido extremadamente (ej. España y el tratamiento fiscal a las Empresas tenedores de valores extranjeros). Sin embargo, la presión fiscal se ha mantenido⁴⁹. Se han incrementado los impuestos sobre las personas físicas (trabajadores), y factores inmóviles (inmuebles, servicios no transables) y sobre el consumo⁵⁰. En definitiva el sistema se ha hecho más regresivo.

La alternativa ha sido acudir al endeudamiento favorecida por un clima de opinión entusiasta con la reducción de impuestos. Pero el endeudamiento es opaco ante la opinión pública, concita consensos entre los políticos y siempre permite ocultar la

⁴⁸ El desempleo se aceleró en la Unión Europea desde el 7% en 2008, en 2014 seguía siendo del 10,2%. Las cifras correspondientes de Alemania son 7,4% en 2008, 5% en 2014, para Francia 7,4% y 10,3%, para el Reino Unido 5,3% y 6,1%, para Italia 6,7% y 12,7% para los años 2008 y 2014 respectivamente. Para España de 8,2% en 2007 al 24,5% en 2014. (Fuente: Eurostat).

⁴⁹ La presión fiscal en la OCDE se elevó desde el 24,8% en 1965 hasta niveles superiores al 30% a partir de los años ochenta, sin notables variaciones hasta la actualidad. Sin embargo, las diferencias entre países europeos son muy altas, desde el 48,6% de Dinamarca hasta el 28,3% de Irlanda, aunque los mínimos del grupo los registran México (19,7%) y Chile (20,2%) (Fuente: OCDE)

⁵⁰ Los datos de la OCDE señalan para el conjunto del grupo que los impuestos sobre la renta personal supusieron el 26% de los ingresos fiscales en 1965, el 30% en 1985 y el 25% en 2012. Por su parte, las cotizaciones sociales aumentaron su peso desde el 16% en 1965, al 22% en 1980 y el 26% en 2012 (Fuente: OCDE).

ineficacia en la gestión pública bajo acusaciones a los acreedores. Y, además, las deudas hay que devolverlas. Por lo tanto, el endeudamiento debe ser limitado y debe de someterse a una gestión prudente y transparente. No puede ser el instrumento permanente de financiación del Estado de Bienestar y, sobre todo, en ningún caso cabe esperar que se puedan satisfacer derechos públicos y universales con obligaciones financieras frente a particulares sin violar los compromisos con unos o con otros⁵¹.

Cabe concluir que, en el escenario de la economía global, la financiación del Estado de Bienestar encuentra crecientes dificultades ante las limitaciones que la competitividad impone a la fiscalidad.

La Crisis ¿Una Oportunidad?

La crisis económica en la Unión Europea ha desencadenado un conjunto de decisiones orientadas “oficialmente” a hacer sostenibles las políticas de bienestar. Así se han impulsado amplios paquetes de reformas que incluyen:

1. Recorte de la oferta de servicios públicos y de las prestaciones, y cuantía de las mismas (desempleo, vejez), incluido la introducción de sistemas de copago de prestaciones hasta ahora gratuitas (educación, sanidad).
2. Endurecimiento de las condiciones de disfrute de los beneficios sociales. Modificación del sistema jurídico regulador de condiciones de reconocimiento de los derechos (edad, grados de incapacidad, periodos de cotización, situaciones familiares).
3. Descentralización de las políticas y de la provisión de los servicios, dando entrada a la participación privada, tanto empresarial como del tercer sector, que refuerza la imagen de inoperancia del sistema político para satisfacer las necesidades sociales.

En definitiva, las reformas integran a las políticas sociales en la lógica de la utilidad mercantil (copago y privatización de servicios) al tiempo que con estas decisiones, los gobiernos parecen reconocer su incapacidad para garantizar el Estado de Bienestar como promoción y respeto de derechos colectivamente reconocidos.

No obstante se deben de señalar algunas excepciones (Ferrerías Alonso, 2015) que permiten cierta esperanza. Así, el actual gobierno de coalición de Alemania -austera madrastra para los demás socios de la Unión Europea- ha introducido la “pensión para madres” que incorpora el número de hijos como factor de mejora de la pensión de jubilación de las mujeres y también ha mejorado las pensiones por incapacidad. En Francia, se ha introducido la “cotización social generalizada” progresiva a todos los residentes en el país con la que se pretende diversificar la financiación del sistema de

⁵¹ La deuda externa suscrita por los gobiernos se incrementó, entre 2010 y 2015, en Francia del 80,8% en 2010 al 97,7% en 2015 (estimado), en España desde el 61,7% al 98,6%, en Italia del 119,3% al 136,4%, y en el Reino Unido desde el 78,5% al 92%. Solamente Alemania se sale de esta situación ya que ha disminuido su endeudamiento desde el 82,5% en 2010 al 72,5% en 2015 (Fuente: Fondo Monetario Internacional).

pensiones y reducir su dependencia de la coyuntura del mercado de trabajo. En otros países, como España, al tiempo que se amplían las exigencias en cuanto al número de periodos de cotización, se admite incluir en su cómputo el tiempo dedicado a formación o, incluso, el de servicio militar.

De mayor alcance son los debates -ridiculizados hasta ahora- como los planteados sobre las rentas mínimas, mínimo vital o renta básica que están siendo reconducidos hacia cuestiones técnicas buscando cierta viabilidad para sus primeros pasos.

Por lo tanto, y como conclusión, cabe la esperanza de que se produzca una rigurosa reflexión sobre la importancia de retomar el derecho a una vida decente como objetivo de toda política económica. Pero para ello es imprescindible una amplia movilización democrática que cambie radicalmente las actuales tendencias de la globalización y su gobierno hacia la “globalización del bienestar”.

REFERENCIAS

Blyth, M. (2014). *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. Madrid: Editorial Crítica.

Esping-Anderson, G. (1993). *Los tres mundos del Estados de Bienestar*. Valencia: Alfons el magnànim.

Álvarez-Miranda, B. (1996). El Estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos. En Varios Autores, *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Fundación Agentaria / Visor.

Mazzucato, M. (2011). *The entrepreneurial state*. London: Anthem Press.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Ferreras Alonso, F. (2015). *¿Quién pone los límites en Europa a los sistemas públicos de pensiones y estados de bienestar?* Mimeo.