

「DIÁLOGO POLÍTICO」



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 1688-9665

**CIENCIA
Y POLÍTICA**

ABRIL 2016



DIÁLOGO POLÍTICO
Año XXIII, n.º 1, 2016

EDITOR

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(Fundación Konrad Adenauer)

DIRECTORA

Dra. Kristin Wesemann

JEFE DE REDACCIÓN

Manfred Steffen

EQUIPO DE REDACCIÓN

Guillermo Aveledo Coll
Agustina Carriquiry
Carlos Castillo
José Cepeda
Alejandro Coto
Jorge Dell'Oro
Federico Irazabal
Ana Jacoby
Daniel Mazzone

CORRECCIÓN

Alejandro Coto
María Cristina Dutto

TRADUCCIÓN

Renate Hoffmann

TRANSCRIPCIÓN

Federico Irazabal

FOTOGRAFÍA

Agustina Carriquiry
Lisa Marie Kupsch
Alexa Lenz
Martina Steffen
Wikimedia Commons

DISEÑO Y ARMADO

Taller de Comunicación
Obligado 1191, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2708 13 65
www.tallerdecomunicacion.com.uy

IMPRESIÓN

Mastergraf
Gral. Pagola 1823, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2203 47 60
www.mastergraf.com.uy

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Plaza Independencia 749, oficina 201
11000 Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2902 0943

www.kas.de/parteien-lateinamerika/es
www.dialogopolitico.org
[@dp_latam](http://www.facebook.com/fkamontevideo)
info.montevideo@kas.de

FOTO DE PORTADA

Amparo Bengochea
Obra de Diego Santurio. Parque de las esculturas de la Fundación Pablo Atchugarry, Maldonado, Uruguay.
Gentileza de Pablo Atchugarry

ISSN: 1688-9665

Depósito legal:

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Índice

5

PRESENTACIÓN

7

ACTUALIDAD LATINOAMERICANA

8

De espaldas a la realidad
Sergio Abreu

23

COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS

24

El rescate del Parlamento en Venezuela
Carlos Alberto Romero Mendoza

37

Doble triunfo de la sociedad civil: debates presidenciales Argentina 2015
Marisa Ramos Meneghetti

52

La «fibra moral» de Evo y su derrota en el referéndum
Raúl Peñaranda U.

61

DOSSIER: CIENCIA Y POLÍTICA

64

La ciencia, la técnica y la política
Carlos Castillo López

73

El cambio climático y las relaciones entre ciencia y política
Pedro Roberto Jacobi, Roberta de Assis Maia

83

Hacia una reforma tecnológica de los sistemas de votación
Juan Manuel Busto

104

Ciencia y política: ¿rivalos o socios?
Manfred Steffen

113

Testimonios

119

IDEAS Y DEBATES

- 120 El periodismo, un convidado de piedra en el sistema de pesos y contrapesos
Daniel Mazzone

133

AGENDA POLÍTICA

- 134 La economía nacional: entre el aterrizaje suave y la desestabilización
Juan Antonio Morales

151

EUROPA Y EL MUNDO

- 152 *La Pell de Brau*: España, en el laberinto de la identidad
Enrique San Miguel Pérez
- 167 Agenda 2030: ¿más privatización, menos democracia?
Nuevo rumbo en la política de desarrollo global y europea
Sabina Wölkner

185

DE LA CASA

Doble triunfo de la sociedad civil: debates presidenciales Argentina 2015

—» **MARISA RAMOS
MENEGHETTI**

Licenciada en Ciencia Política
(Univ. Católica de Córdoba).
Magíster en Comunicación
Periodística, Institucional
y Empresarial (Univ.
Complutense de Madrid).
Asesora gubernamental, en
consultoras y *think tanks*,
en América Latina y España.
Miembro de OCPLA.

Propósito y alcance¹

Un texto que reseñe la organización y emisión por televisión de uno o más debates entre candidatos presidenciales en cualquier país del continente americano o europeo podría tan solo significar un análisis coyuntural de escaso interés para quienes no se dedican profesional o académicamente a la comunicación política. Sin embargo, como es un

1 Agradezco a Hernán Charosky, coordinador general de Argentina Debate, quien me concedió una entrevista y aportó valiosa información e imágenes de ambos debates.

hecho sin precedentes en Argentina, hay significativas razones que lo ameritan.

Dado que existe abundante bibliografía, me excuso de abordar aspectos teóricos, así como de hacer referencia al desarrollo de la campaña electoral que fue analizada en la edición anterior de *DIÁLOGO POLÍTICO* (Fara, 2015). Asimismo, limitaciones de espacio me impiden hacer una reseña completa del desempeño de cada candidato desde una perspectiva semiótica, de la comunicación no verbal o de la comprobación de sus afirmaciones,² frecuentes en la crónica de los días posteriores a un debate.

El propósito y compromiso que asumo es describir la génesis del proceso para la concreción de un acontecimiento inédito para la historia electoral argentina a partir de una iniciativa de la sociedad civil y concluir con las *ganancias específicas* obtenidas, así como las enseñanzas que se infieren para alcanzar otras demandas ciudadanas postergadas en cualquier país.

Argentina: el país sin debates presidenciales

A septiembre de 2015, Argentina y República Dominicana eran los únicos países del continente en los que no se había organizado un debate por televisión entre candidatos a presidente. Los antecedentes regionales se remontan a 1960 cuando se celebraron en Estados Unidos y Brasil, y los últimos en incorporarse a esta tendencia fueron Bolivia y El Salvador en 2014. Resulta oportuno aclarar que en algunos países los debates se realizaron de manera intermitente y, en otros casos, con ausencia de algún candidato.

Algunos antecedentes

Históricamente, hubo intentos en comicios anteriores que no prosperaron por diferentes motivos, explicitados y ocultos. Entre otros se pueden mencionar: la primacía de intereses mezquinos, la falta de coordinación de intereses entre los actores clave del proceso, la imposibilidad de captar adecuadamente un apoyo social masivo o la carencia de una planificación con suficiente tiempo de antelación.

A menos de un año de la recuperación de la democracia se registró un histórico *duelo televisivo* con motivo de la campaña por el referen-

2 Esta tarea fue realizada por un equipo especializado en verificación del discurso público, en ambos debates (Chequeado.com, 2015).

dum popular para la aprobación o el rechazo del Tratado del Beagle con Chile. En noviembre de 1984 se enfrentaron el canciller Dante Caputo y el senador justicialista Vicente Saadi. En los argentinos que lo seguimos por televisión —dos de los cuatro canales lo transmitieron— perduran imágenes que forman parte del anecdotario de la telepolítica. «El debate sería recordado, entre otras cuestiones, por ciertos modismos y expresiones coloquiales de Saadi frente a la argumentación cartesiana de Caputo. Eran exponentes de dos historias y cosmovisiones políticas que convivían en la primavera democrática» (Straface, 2014).

El más recordado de los intentos fallidos de un debate presidencial se condensa en la imagen de la *silla vacía*. En 1989 se había organizado un *cara a cara* entre Eduardo Angeloz (Unión Cívica Radical) y Carlos Menem (Partido Justicialista), quien lideraba las encuestas. El candidato radical se dirigió al set de televisión pero su rival desistió de participar. En el tramo final de la campaña, la explotación simbólica de la *silla vacía* en piezas publicitarias tuvo la pretensión de mermar la intención de votos hacia Menem; sin embargo, la victoria del candidato justicialista por más de diez puntos demostró que su inasistencia no le significó una *sanción electoral* que le impidiese triunfar.

Los siguientes dos ejemplos pertenecen a instancias de competencia interna de frentes electorales nacionales. El primero de ellos ocurrió en agosto de 1998, con motivo de la interna de la Alianza, entre Fernando de la Rúa (UCR) y Graciela Fernández Meijide (FREPASO). Más allá de que ninguno de ellos era un precandidato con *destrezas mediáticas*, en sus intervenciones predominó el espíritu de unidad en desmedro de resaltar sus diferencias. Todo ello contribuyó a que no resultara un acontecimiento televisivo de gran interés para la audiencia, lo que se reflejó en un rating cercano a los 5 puntos.

Similar al caso anterior, seis semanas antes de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) de agosto de 2015, solo un frente electoral optó por un debate entre sus precandidatos. Además de Marcelo Bonelli y Edgardo Alfano, conductores habituales del programa por cable *A Dos Voces*,³ participaron tres periodistas para interpelar a Sergio Massa y José Manuel De la Sota, quienes, además, se formularon entre sí preguntas y repreguntas. El debate no se emitió en vivo y alcanzó los 4,5 puntos de rating.

Sería erróneo concluir que la ausencia de debates presidenciales es una característica que se extiende a nivel federal: resulta oportuno puntualizar que, discontinuadamente desde 1987, más de la mitad de las

3 Programa político que más debates organizó desde 1996, principalmente para jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y legisladores nacionales.

provincias han realizado al menos un debate televisado entre candidatos a gobernador —Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, por nombrar las de mayor relevancia sociodemográfica— y para otros cargos electivos —intendentes y legisladores—. Un antecedente normativo a destacar es la ley provincial de Chaco que desde 2013 obliga a los candidatos a gobernador y a diputados provinciales a someterse a un debate.

Proyectos de ley que no prosperaron

En los últimos cinco años fueron presentados una decena de proyectos de ley para regular los debates presidenciales —la mayoría de ellos en la Cámara de Diputados por legisladores opositores—.⁴ En mayo de 2015, en el Congreso de la Nación se organizó una jornada con el propósito de instalar este *issue* ante la opinión pública, promover las iniciativas que se venían impulsando desde la sociedad civil y buscar consensos entre los autores de los proyectos y la Cámara Nacional Electoral. Pese a declaraciones del jefe de Gabinete y de legisladores kirchneristas —con mayoría en ambas Cámaras— que pregonaban acompañar esta iniciativa, los meses transcurrieron y la ley no fue sancionada.

El rol de la sociedad civil frente a una demanda históricamente postergada

En Argentina, históricamente, los candidatos a la presidencia no se habrían sentido suficientemente *presionados* a debatir; sin embargo, a raíz de iniciativas que emergieron de la sociedad civil, esta demanda fue adquiriendo fuerza y el margen de discrecionalidad para no participar se fue reduciendo.

En junio de 2015 —según una encuesta nacional realizada por Ipsos Mora y Araujo—⁵ el 78 % de los argentinos consideraban que era importante que se llevase a cabo un debate presidencial y 71 % afirmaron que lo miraría. La importancia dada era pareja entre quienes expresaban intención de voto por los precandidatos mejor posicionados en las encuestas —Scioli, Macri y Massa—; en todos los casos, el porcentaje de personas que lo consideraban como *muy importante* no descendía del 51 %. Asimismo, el 81 % de los consultados que manifes-

4 Una excepción es el proyecto del senador Eduardo Aguilar (Chaco, FPV), que replica la ley provincial antes mencionada y contempla, para quien se negase a debatir, la pérdida del espacio gratuito de publicidad en medios audiovisuales.

5 La encuesta recogió la opinión de manera presencial de 1011 personas residentes en 26 localidades distribuidas por el país. El error muestral fue de $\pm 3,09$ %.

taban tener una identificación partidaria afirmaban que verían el debate —independientemente de su intención de voto— y entre quienes no manifestaban simpatía por alguno de los precandidatos el interés también era alto: al 69 % les importaba y el 62 % decían que lo mirarían (*El Parlamentario*, 2015).

Argentina Debate: su decisivo rol impulsor

Argentina Debate es una organización de la sociedad civil que se creó en septiembre de 2014 con una misión muy específica: «lograr el primer debate presidencial de la historia argentina en las elecciones de 2015, en torno a una agenda de prioridades del desarrollo, y sentar las bases para su institucionalización». Bajo el impulso de jóvenes empresarios y el prestigioso *think tank* Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) se constituyó como un espacio plural, multisectorial y no partidario. El comité estratégico se conformó con más de veinte personalidades destacadas provenientes de la vida pública y política, líderes sociales, organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Con el transcurso de los meses, se adhirieron más personalidades, asociaciones empresarias, entidades que congregan a periodistas y a medios de comunicación, fundaciones e instituciones académicas, en torno a 35 instituciones.

El *leit motiv* de esta iniciativa fue que un debate es un bien público; en otras palabras, «el debate se vuelve institución cuando es un bien público, de todos y de nadie en particular, en el marco de una coalición amplia y neutral que garantice su legitimidad y su permanencia en el tiempo» (Levy Yeyati, 2014).

El 30 de octubre de 2014 se organizó la primera actividad abierta al público. Se convocó a expertos de Estados Unidos, Brasil, Chile, Perú y Paraguay para brindar sus aportes sobre la organización y el impacto de los debates en sus países. En junio de 2015 se realizó otro encuentro abierto con especialistas del Cono Sur y Estados Unidos, actividad que contó con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

Tras las primarias —con la colaboración pro bono de la agencia publicitaria BBDO, la Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión (CAPIT) y medios de comunicación— se difundieron dos *spots* por medios audiovisuales y redes sociales. La campaña *Convenceme*⁶ buscó invertir la lógica de las campañas políticas. Ramiro Rodríguez Cohe, director general creativo de BBDO, explicaba:

6 Por esta campaña, BBDO recibió el premio Diente de Oro Bien Público en el Festival Diente 2015 organizado por el Círculo de Creativos Argentinos.

El concepto de la campaña es utilizar los recursos de los candidatos políticos para que la gente los vote y revertir la situación: que cada votante sea un candidato a convencer por parte de los políticos, a través de un debate abierto. El debate presidencial es un espacio clave y una herramienta muy poderosa para los candidatos políticos para influir sobre la decisión electoral y queremos hacer sentir el peso de aceptar ese debate con responsabilidad. (Adlatina, 2015)

La campaña se viralizó en Facebook, desde donde se facilitó una *maqueta* para sumarse. Se podía subir la foto e ingresar el nombre, apellido y género, y se creaba un afiche personal acompañado de la leyenda: «Candidato/a a que te vote 2015. convenceme» y el *disclaimer* institucional: «Primer debate presidencial de la historia argentina. 4 de octubre por radio y TV. #ArgentinaDebate».



Iniciativas ciudadanas 2.0

A fines de marzo, Diego Muzio desde Change.org —considerada la mayor plataforma digital de peticiones del mundo— reflejaba lo que un *zoon politikón* argentino sentía frente a esta situación. Con un breve mensaje explicaba sus razones:

[...] Seguro que a vos te pasa lo mismo que a mí, cuando vemos con envidia a los países vecinos que han hecho que los debates presidenciales sean algo totalmente normal. Me gustaría que después de más de 30 años de democracia podamos tener estos debates como parte del proceso electoral. Si votar es obligatorio, ¿por qué los candidatos no están obligados a debatir públicamente? [...] Estoy cansado de que aparezcan en los medios diciendo siempre lo mismo y no contrastando ideas frente a frente con otros candidatos. Me enteré de que hay un proyecto de ley para que estos debates públicos entre candidatos a presidente sean obligatorios. Te pido tu firma para que este tema

se trate en el Congreso, y podamos exigir el debate presidencial para las elecciones que vienen. (Muzio, 2015)

Con cada firma se enviaba automáticamente un correo electrónico a los integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales con un mensaje que resaltaba la importancia de que trataran los proyectos de ley para que se consiguiera celebrar un debate presidencial. El profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) promovió la adhesión al petitorio a través de las redes sociales, subió un video en el que reclamaba: «para mí, un país sin debate es como un aula vacía», e informaba sobre los avances conseguidos. En dos meses logró juntar 25.000 firmas de apoyo al petitorio que fueron recibidas en el Congreso con motivo de la jornada ya reseñada.

A fines de septiembre se lanzaron otras peticiones promoviendo la asistencia del gobernador Scioli bajo el lema: «Asista por favor al debate presidencial» y «Vaya al debate presidencial» pero no alcanzaron un resultado satisfactorio.⁷

» El concepto de la campaña es utilizar los recursos de los candidatos políticos para que la gente los vote y revertir la situación: que cada votante sea un candidato a convencer por los políticos, a través de un debate abierto «

CC

Acerca del primer debate presidencial: el atril vacío

Seis candidatos fueron habilitados para la elección del 25 de octubre, según el orden de votos conseguidos en las PASO: Daniel Scioli (Frente para la Victoria), Mauricio Macri (Cambiemos), Sergio Massa (UNA), Margarita Stolbizer (Frente Progresistas), Nicolás del Caño (Frente de Izquierda) y Adolfo Rodríguez Saá (Compromiso Federal).

En sucesivas reuniones, Argentina Debate convocó a los candidatos y a sus representantes para consensuar un manual de estilo. Dicho documento detallaba puntualmente los diferentes aspectos que formaban parte del proceso de negociación: estructura, dinámica y formato del evento, tópicos, moderadores, aspectos técnicos, entre tantos otros

7 Al día siguiente de haberse celebrado el primer debate, una de las impulsoras, María Silvia Uribe, reconocía: «No lo logramos... esta vez. De todas formas, gracias a todos porque sentí una gran fuerza y sé que van a venir de todos nosotros cada vez más propuestas para tener una Argentina democrática y abierta al diálogo».

a considerar.⁸ A propuesta de los canales de televisión y de la Asociación de Telerradiodifusoras Argentinas (ATA), los presentadores escogidos fueron: Rodolfo Barili (Telefé), Marcelo Bonelli (Canal 13), Luis Novaresio (América TV), Marisa Andino (Canal 9), Mariana Gerez (Canales Interior de ATA, Canal 10 de Mar del Plata) y Adrián Paenza (TV Pública).

Realizados los sorteos correspondientes —que incluyeron aspectos tales como el ingreso al escenario, orden en la gráfica y exposiciones, y la sala que dispondría cada candidato para interactuar con sus asesores antes del debate y durante los cortes comerciales— se obtuvo la versión final del manual, de 25 páginas de extensión, y fue firmado por los representantes de los seis candidatos a mediados de septiembre.

Pese al compromiso asumido, a cuatro días de la convocatoria Argentina Debate comunicó que habían garantizado su presencia cinco candidatos. Consultado por la prensa, Scioli repetía: «No lo creo necesario, la gente ya conoce mi propuesta» y uno de sus voceros señalaba que «se debe tener una ley de debate para establecer bien las pautas». La ausencia del candidato que lideraba las encuestas repercutió, inevitablemente, en la adhesión de los canales de televisión de señal abierta que lo transmitirían —América TV fue el único que lo emitió— así como en los periodistas que finalmente formarían parte de este proyecto, reduciéndose a tres —Barili, Bonelli y Novaresio—; dos de ellos incluso de los canales que no lo transmitieron.

Con premura, se consensuó entre los organizadores y los candidatos confirmados que se dejaría vacío el atril que se le había asignado a Scioli por sorteo y se habilitaron 30 segundos adicionales para cada uno de ellos.⁹

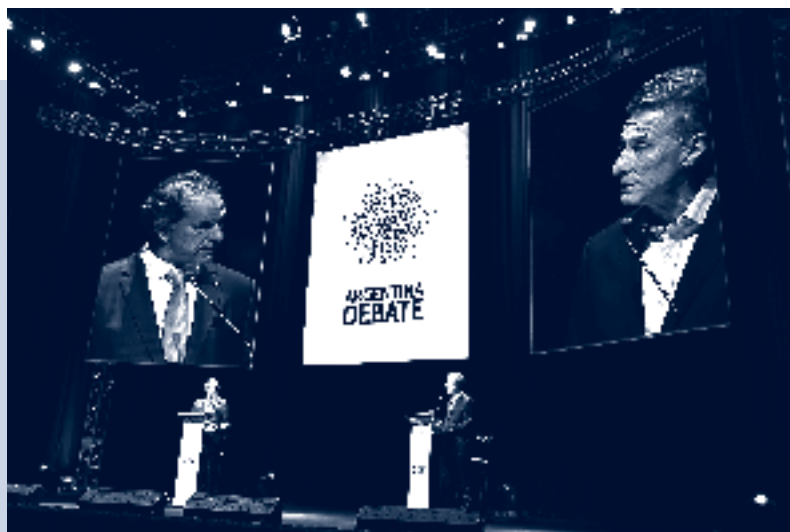
El primer debate presidencial se realizó el 4 de octubre. Con una duración de 2 horas 11 minutos, rozó los 15 puntos de rating en televisión abierta y fue visto por 4.350.000 personas. Durante la emisión se registraron aproximadamente 550.000 tuits bajo el *hashtag* oficial #ArgentinaDebate.

8 En «Backstage de un debate electoral» abordó la *check list* de la negociación de un debate y las alternativas sobre cada ítem (Ramos Meneghetti, 2014).

9 Creo oportuno señalar que los cinco candidatos hicieron referencia a la inasistencia de Scioli. A juicio personal, Massa fue el más creativo, al emplear un recurso de alto impacto: tras una breve introducción dejó pasar el tiempo sin pronunciar palabras, para poner en evidencia el silencio del candidato ausente.

Acerca del segundo debate presidencial: récord de audiencias

A principios de noviembre, los representantes de ambos candidatos que competían en segunda vuelta firmaron un manual de estilo. La variación principal y significativa respecto del formato anterior fue que se facilitaría el intercambio entre ellos y se habilitarían réplicas y contrarréplicas para darle mayor dinamismo.



CC

El debate se realizó el domingo anterior al balotaje —instancia electoral inédita desde su incorporación en la reforma constitucional de 1994—. Argentina Debate puso a disposición la señal libre, abierta y gratuita a los canales de televisión, cable, radios y medios electrónicos y digitales y —al igual que en la oportunidad anterior— estableció que ningún emisor podría «incluir contenidos, comentarios o alterar de cualquier forma el producto Argentina Debate 2015 durante la emisión del mismo». En esta ocasión todos los canales de aire así como algunas señales de cable y locales lo transmitieron; algunos de ellos montaron sets de filmación para emitir programas previos y posteriores aprovechando la presencia in situ de importantes invitados al evento que se desarrolló en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

El debate fue visto por 16.260.000 personas —cifra que supera la de la final del Mundial 2014 que disputaron Argentina y Alemania— y

se convirtió en el programa más visto del año. El promedio general fue de 54,75 puntos. El pico de la transmisión se alcanzó en el penúltimo minuto del debate con 58,21 puntos, lo que lo ubicaría entre los más vistos de la historia de la televisión. Desde YouTube en *streaming* en vivo hubo 337.506 vistas.

El debate se vivió paralela e intensamente en las redes sociales. Durante su desarrollo, el *hashtag* oficial #ArgentinaDebate —aproximadamente con dos millones de tuits— se convirtió en *trending topic* mundial. En total hubo 7,8 millones de tuits, de 3,5 millones de autores, que hicieron referencia al debate. Por su parte, el director de Política y Gobierno para América Latina de Facebook, Diego Bassante, confirmó que «más de dos millones de argentinos hablaron sobre el debate del domingo en Facebook» y sostuvo que «los momentos donde más se utilizó fue en las pausas. Allí el celular se convirtió en la primera pantalla de muchos».

Una vez finalizado, algunos medios de comunicación realizaron sus respectivas *encuestas* en Twitter sobre quien había ganado, tenido mejor desempeño o se había destacado. El portal de noticias Infobae hizo un relevamiento de las cuentas oficiales de ocho importantes medios —CNN en español, *Clarín*, *La Nación*, TN, *Diario Crónica*, InfoNews, Infobae y C5N— y el resultado fue unánime. Con independencia de la línea editorial de cada medio —algunos de ellos alineados con el oficialismo— el candidato de Cambiemos lideraba las encuestas con un promedio de 85 %. Una mención especial merece la consulta realizada por Telesur, que fue borrada cuando había alcanzado los 30.079 votos y Macri había resultado favorecido por el 69 % de los participantes.

«Ganancias específicas» de esta experiencia

- **A falta de uno, dos:** por primera vez se logró vencer la inercia de décadas sin un debate presidencial y se satisfizo por partida doble una práctica democrática que había sido negada al electorado.
- **No hay garantías a futuro pero sí un precedente histórico:** no hay certeza de que en 2019 se vuelvan a enfrentar cara a cara los candidatos pero como consecuencia de lo acontecido será más difícil excusarse. «Si los debates presidenciales se convierten en una institución en la vida política de un país, aunque no sean una obligación legal, los candidatos se exponen más al negarse» (Palermo, 2015).
- **Los argentinos eligieron ver el debate en cadena nacional:** en ocasión del segundo debate, el récord de audiencias alcanzado demostró que ante un hecho valorado por la ciudadanía y que había gene-

rado un alto nivel de expectativas, más de la mitad de las personas que tenían encendidos sus televisores eligieron verlo; ello contrasta con las decenas de cadenas oficiales presidenciales que poco interés despertaban y hasta producían, en muchos sectores de la sociedad, hartazgo.

- **Reflexionando sobre una probable sanción electoral:** es erróneo concluir que la derrota de Daniel Scioli fue consecuencia (in)directa de su ausencia en el primer debate; sin embargo, sí es posible afirmar que recibió fuertes críticas por la decisión adoptada. Estas no provinieron exclusivamente de sus rivales, como era de esperar, sino de ciudadanos independientes. Al respecto, comparto la siguiente reflexión:

Los debates entre candidatos presidenciales tienen una doble faceta: la cultural y la normativa. Es decir que se pueden instalar como una tradición o ser impuestos desde el plano legislativo. En el primero de esos casos, la *sanción* no es producto de una ley sino del votante, que castiga al postulante al sillón presidencial que decline asistir al intercambio. (Rabinovitch, 2015)

Los debates entre candidatos presidenciales tienen una doble faceta: la cultural y la normativa. Es decir que se pueden instalar como una tradición o ser impuestos desde el plano legislativo. En el primero de esos casos, la sanción no es producto de una ley sino del votante, que castiga al postulante al sillón presidencial que decline asistir al intercambio. (Rabinovitch, 2015)

Ante la imposibilidad de resultar electo en primera vuelta, podría inferirse que la decisión de Scioli de participar en el debate de noviembre fue un giro adoptado en su estrategia electoral tras sopesar el impacto que tendría una *sanción electoral* de los nuevos votantes que necesitaba captar para consagrarse presidente, en caso de desistir nuevamente.

- **Excusas con fecha de caducidad:** desde el comando de campaña de Scioli justificaron su decisión de no participar por la inexistencia de una ley que estableciera reglas claras para el debate. De manera fáctica, el manual de estilo —que se había consensuado y firmado entre los equipos de campaña de los seis candidatos— ofició como una *ley ad hoc*. Al participar en el segundo debate, las endeble excusas

« El debate se vivió paralela e intensamente en las redes sociales. Durante su desarrollo, el hashtag oficial #ArgentinaDebate —con aproximadamente con dos millones de tuits— se convirtió en trending topic mundial »

CC

que se habían formulado quedaron manifiestas pues este encuentro se realizó bajo el mismo *statu quo*.

- **Derribando un falso axioma:** en estas convocatorias se puso en jaque el *mito popular* —que muchos consultores políticos abonan— que indica que *al que va ganando no le conviene debatir*. La experiencia internacional sirve como parámetro de que es impensable que esa sea una opción en aquellos países en que ya forma parte de la tradición democrática; sin embargo, la novedad en Argentina aún permitía tener dudas sobre ello. La ausencia del candidato oficialista —quien lideraba las encuestas— habilitó a parte del electorado a especular sobre los motivos por los que no había aceptado debatir que habrían perjudicado a Scioli para el balotaje. Por su parte, en la segunda convocatoria, quien lideraba las encuestas era Macri, que no dudó en debatir, pues, presumiblemente, una porción significativa del electorado de Cambiemos y de nuevos votantes que necesitaba sumar no hubieran aprobado que declinase participar.

Reconocimiento a Argentina Debate y lecciones extrapolables

Por último, deseo destacar la hazaña conseguida por la sociedad civil —bajo el liderazgo de Argentina Debate— que logró canalizar esta demanda históricamente postergada. Y reseñar algunos obstáculos que supieron allanar. Valga esta experiencia —con las debidas adaptaciones— para futuras iniciativas de la sociedad civil organizada en cualquier país.

Una primera oportunidad para replicar esta iniciativa podría ocurrir en la elección presidencial de mayo en República Dominicana. Desde hace algunos meses, líderes de opinión y la prensa advierten que se trata del único país de la región que no ha tenido un debate presidencial. La Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE) exige su realización por la que viene pregonando desde la década de los noventa. Sin lugar a dudas, la experiencia de Argentina Debate puede ser una referencia para esta nación, ya que la iniciativa tuvo orígenes similares.

Argentina Debate y las más de treinta organizaciones que lograron este hito fundacional merecen el reconocimiento de la sociedad, y el mío propio, en mi doble carácter de ciudadana y consultora política, por el esfuerzo sostenido.

Solo a modo enunciativo, listo algunos de los desafíos y obstáculos superados:

- se luchó contra el peso de la historia y el escepticismo acerca de la factibilidad de su realización;
- se creó una institución ad hoc que congregó a personalidades e instituciones representativas con un año de antelación;
- se convocó a la representación completa de la oferta electoral;
- se trabajó con un espíritu de búsqueda de consensos entre todos los actores clave;
- se instaló la iniciativa en la agenda pública y se promovió la adhesión activa de la ciudadanía a través de diferentes canales de comunicación;
- no se suspendió la primera convocatoria ante la ausencia del candidato oficialista, pese a que la mayoría de los canales de televisión decidieron no transmitirlo, a último momento;
- se atendieron las críticas al primer debate —principalmente referidas a un formato muy *encorsetado*, que no permitía una dinámica de mayor intercambio— y se lo adaptó para el debate de la segunda vuelta.

» En estas convocatorias se puso en jaque el *mito popular* —que muchos consultores políticos abonan— que indica que *al que va ganando no le conviene debatir* »

CC

La experiencia internacional demuestra que no existe un formato de debate libre de críticas. Lo ideal es que en Argentina, a falta de uno, hubo dos debates presidenciales y que ello se consiguió gracias a la expectativa social generada y canalizada adecuadamente.

Bibliografía

- «ANJE aboga porque República Dominicana tenga debates electorales presidenciales» (26.1.2016). *El Nacional*. Disponible en: <http://elnacional.com.do/anje-aboga-porque-republica-dominicana-tenga-debates-electorales-presidenciales>.
- ARGENTINA DEBATE (2015). «Crea tu afiche»: www.argentinadebate.org/creatuafiche.
- (2015). «Manual de Estilo. El primer debate presidencial». Disponible en: <http://argentinadebate.org/wp-content/uploads/2015/09/ARGENTINA-DEBATE-2015-MANUAL-de-ESTILO.pdf>.
- (2015). «Manual de Estilo. Segunda vuelta: el debate». Disponible en: <http://argentinadebate.org/wp-content/uploads/2015/11/Manual-de-Estilo-2da-vuelta-20151104-incluye-resultado-sorteo.pdf>.
- CHEQUEADO (2015). «Debate ballotage», <http://chequeado.com/chequeoenvivo>.
- CHEQUEADO (2015). «Debate presidencial 2015», <http://chequeado.com/chequeoenvivo/debatepresidencial2015>.

- «Cuando los candidatos son los propios ciudadanos» (12.8.2015). *Adlatina*. Disponible en: <www.adlatina.com.ar/publicidad/cuando-los-candidatos-son-los-propios-ciudadanos>.
- «El 78 % de los argentinos cree en la importancia de concretar un debate presidencial» (8.6.2015). *El Parlamentario*. Disponible en <www.parlamentario.com/noticia-82951.html>.
- FARA, C., (2015). «Argentina 2015: un escenario inédito», en *Diálogo Político*, 2015(2), pp. 48-60.
- «Las encuestas de los medios: ¿quién ganó el debate en Twitter?» (15.11.2015). *Infobae*. Disponible en <www.infobae.com/2015/11/16/1770039-las-encuestas-los-medios-quien-gano-el-debate-twitter>.
- LEVY YEYATI, E. (7.11.2014). «¿Para qué sirve un debate presidencial?», *La Nación*. Disponible en: <www.lanacion.com.ar/1741001-para-que-sirve-un-debate-presidencial>.
- Ley nacional n.º 26571 de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*.
- MUZIO, D. (20.4.2015). «Aula vacía», video, <<https://www.youtube.com/watch?v=xZUR-flhSWg>>.
- MUZIO, D. (25.3.2015). «Debates presidenciales para las elecciones del 2015. ¡Lo merecemos!», en Change.org, <<https://www.change.org/p/debates-presidenciales-para-las-elecciones-del-2015-lo-merecemos-argentinadebate>>.
- PALERMO, V. (3.6.2015). «Una oportunidad para la exigencia pública de una mejor conversación política», en Argentina Debate, <www.argentinadebate.org/novedades/una-oportunidad-para-la-exigencia-publica-de-una-mejor-conversacion-politica>.
- RABINOVITCH, C. (6.6.2015). «Debate presidencial: gambetas, dudas y especulaciones políticas», *Diario Río Negro*. Disponible en <www.rionegro.com.ar/diario/debate-presidencial-gambetas-dudas-y-especulaciones-politicas-7650631-9532-nota.aspx>.
- RAMOS MENEGHETTI, M. (2014). «Capítulo XIX: Backstage de un debate electoral» en IV Cumbre Mundial de Comunicación Política, Montiel & Soriano Editores, págs. 201-214.
- RODRIGUES, P. (17.11.2015). «Diego Bassante: Más de dos millones de personas hablaron del debate en Facebook», *Infobae*. Disponible en <www.infobae.com/2015/11/17/1770371-diego-bassante-mas-dos-millones-personas-hablaron-del-debate-facebook>.
- «Scioli no participará del debate ante la falta de una ley que lo regule» (24.9.2015). *El Liberal*. Disponible en <www.elliberal.com.ar/nota/210980>.
- STRAFACE, F. (16.11.2014). «Hace 30 años Caputo y Saadi no especularon», en Argentina Debate, <www.argentinadebate.org/debates/hace-30-anos-caputo-y-saadi-no-especularon>.

URIBE, M. S. (25.9.2015). «Asista por favor al debate presidencial», en Change.org, <<https://www.change.org/p/danielscioli-asista-por-favor-al-debate-presidencial>>.

Páginas web institucionales

ARGENTINA DEBATE, <www.argentinadebate.org>.

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC), <www.cippec.org>.

CHANGE.ORG, <www.change.org>.

CHEQUEADO.COM: <<http://chequeado.com>>.

CC

La «fibra moral» de Evo y su derrota en el referéndum

—» RAÚL PEÑARANDA U.

Periodista y analista político boliviano. Editor general de la Agencia de Noticias Fides y editor del suplemento dominical «Aldea Global» del diario *Página Siete*. Entre otros galardones, obtuvo en 2015 el premio María Moors Cabot de periodismo, que entrega la Universidad de Columbia.

Razones de la derrota evista

Evo Morales, el líder político boliviano, ha sufrido su primera derrota electoral en una década. En este tiempo Morales enfrentó ocho justas electorales, entre nacionales, regionales o referendos y ganó todas ellas por amplio margen. Si bien en 2015 perdió reductos importantes para el oficialismo, como la ciudad de El Alto o el departamento de La Paz, el resultado general de esos comicios subnacionales fue de una amplia victoria oficialista.

Por ello es importante analizar por qué, en el referéndum del 21 de febrero pasado, la población

votó por *no* a una reforma constitucional que les hubiera permitido a él y al vicepresidente Álvaro García Linera postular a un cuarto mandato, a cumplirse entre los años 2020 y 2025. Aunque la diferencia fue estrecha, de menos de tres puntos (el *no* logró 51,3 % de los votos, frente a 48,7 % del *sí*), fue también clara, inapelable.

Este análisis debe incluir también una explicación de por qué se produjo esa derrota si se considera que la economía boliviana es más sólida y crece a mayor ritmo que varias de la región y, que, en general, más de dos tercios de los bolivianos tienen una favorable imagen de la gestión realizada por el presidente y su gobierno.

Argumentos febles de la campaña oficialista

Una primera explicación, de tipo estructural, es que los bolivianos no entendieron bien por qué, cuando el presidente está recién empezando su tercer período, se convocó a un referéndum para establecer si podría postular para un cuarto mandato. La idea de que *lo mejor está recién por venir* y de que solo Morales puede garantizar un futuro mejor para los bolivianos resultó atractiva pero no logró convencer a la mayoría.

La campaña oficialista no pudo convencer a un importante sector de la sociedad de que el hecho de convocar al referéndum no se basaba en el deseo de Evo Morales de acumular más poder, de eternizarse en él.

Eso demuestra el espíritu democrático de los bolivianos. Por lo menos un 20 % de los votantes que creen que el presidente realiza una buena gestión votaron de todas maneras por *no*, y ello se explica en el hecho de que no quisieron darle al primer mandatario más tiempo en el poder. Ya lleva diez años en el cargo, que serán catorce cuando termine su actual tercer mandato y quería postular a un cuarto período, para completar casi dos décadas en el sillón presidencial. Un grupo de bolivianos, aun respaldando la gestión gubernamental, prefirió decir que *no*.

Ese fue uno de los problemas de la campaña oficialista: no poder convencer a un importante sector de la sociedad de que el hecho de convocar al referéndum no se basaba en su deseo de acumular más poder, de eternizarse en él. Aun para un líder carismático y extremadamente popular como Morales le fue difícil vender la idea de que aspirar a quedarse dos décadas en el poder no tenía como base un espíritu caudillista y antidemocrático. Morales se refirió varias veces, de manera

» La campaña oficialista no pudo convencer a un importante sector de la sociedad de que el hecho de convocar al referéndum no se basaba en el deseo de Evo Morales de acumular más poder, de eternizarse en él «

CC

peyorativa y displicente, al valor democrático de la *alternancia en el poder*. Dijo que no creía en la validez de ese concepto, lo que es curioso porque, gracias precisamente a este es que él logró llegar al gobierno. O sea que intentó quitarle a los otros candidatos un derecho que él usó: el de ponerle límites al poder de candidatos del pasado para asumir, él mismo, la presidencia.

Así que la intuición boliviana, de que no era positivo darle tanto poder a una sola persona por tanto tiempo, ayudó a la victoria del no.

Tardío desgaste electoral y pérdida del impulso renovador

En este aspecto es también importante hacer notar que un desgaste electoral es comprensible en cualquier gestión gubernamental, y que este finalmente aterrizó en Bolivia, aunque de manera evidentemente moderada y tardía. Tras diez años de victorias importantes, con un respaldo promedio superior al 60 %, ahora se observa un apoyo en las urnas inferior al 50 %. Una fatiga del electorado ante un líder *omnipresente* como Morales, que visita tres o cuatro distintos lugares del país cada día, siempre transmitidos in extenso y en directo por los medios estatales, y que está permanentemente intentando encabezar la agenda mediática, puede haberle pasado factura. El modo de hacerlo de los ciudadanos fue rechazar la reforma constitucional.

Un otro aspecto que explica el resultado del referéndum es que el Gobierno ha perdido el *impulso renovador* de hace una década y que hoy, con su retórica conservadora («es mejor no cambiar nada y que todo siga igual») y favorable al statu quo, ha empezado a parecerse más a los vilipendiados regímenes del pasado. Ha habido reformas sociales importantes que han logrado reducir la pobreza extrema, por ejemplo, al tiempo de mejorar otros indicadores sociales, como asistencia escolar o niveles de empleo, pero, por otro lado, este es un gobierno que se asemeja cada vez más a cualquiera del pasado, con sus pedestres problemas de corrupción, ineficiencia y faltas a la verdad.

En ese sentido, si la palabra mágica con la que Morales llegó al poder en 2006 fue *cambio*, hoy el vocablo clave del Ejecutivo parece ser *continuidad*. «Los empresarios están contentos», suele decir el presidente, con un argumento por lo menos curioso si se recuerda que el impulso social que le ayudó a llegar al Palacio de Gobierno fue justamente arremeter contra ellos. Otros mensajes, como la defensa de la *madre tierra* también han quedado en el pasado y el Gobierno es uno de los más depredadores de la historia boliviana reciente. Finalmente, los conceptos del *vivir bien* y de la modestia con los que se arropó el presidente hace una década contrastan hoy con numerosas noticias sobre ostentación de adherentes al régimen, compras de autos lujosos

para las autoridades, gasto dispendioso y en general una proclividad para aprobar desmedidos proyectos estatales, como un nuevo palacio de gobierno para Evo, de 28 pisos de alto y 33 millones de dólares de costo. Se cree que los espacios exclusivos del presidente estarán distribuidos en diez pisos, que conformarán su nuevo megadespacho. No es precisamente un ejemplo de la modestia con la que Morales llegó al poder en 2006, cuando insistía en su pasado de niño pobre nacido en una zona especialmente árida del altiplano boliviano.

El origen de la popularidad de Morales

No es una casualidad que Morales haya tenido (tenga, en realidad) tanta popularidad. Primero, es un indígena boliviano con el que más de la mitad de la población puede sentirse identificado. Es de su misma piel. En Bolivia los sectores indígenas y campesinos estuvieron marginados de la toma de decisiones por largos períodos de la historia y el poder simbólico de que al Palacio de Gobierno hubiera llegado uno de sus representantes es muy fuerte. También ha habido un positivo recambio de elites, que ha incorporado a otros sectores de la sociedad, antes marginados, a cargos de influencia. Tercero, la nacionalización de los hidrocarburos, que en realidad es un aumento de impuestos a las empresas petroleras ni siquiera muy alto, ha aumentado los ingresos del fisco, lo que se complementó con una década de altos precios de las materias primas que vende el país, sobre todo del gas natural que exporta a Brasil y Argentina. Todo ello dio un impulso a la economía local que permitió reducir los niveles de pobreza y, por tanto, aumentar el tamaño de la clase media. Es tema de otro análisis la manera en que Bolivia enfrentará el futuro, ahora que justamente los hidrocarburos han bajado su valor en dos tercios con respecto a menos de dos años atrás. La economía boliviana es prácticamente monoexportadora y más de la mitad de los ingresos fiscales se obtienen de la venta de gas natural.

Evo y su fibra moral: un hijo que no murió y una expareja que está presa

Con estos antecedentes se puede decir que la *fibra política* de Morales es fuerte, resiliente, única. Sintetiza de manera extraordinaria con los amplios sectores populares bolivianos. También tiene apoyo de las clases medias y posee un enorme prestigio internacional. Con todo ello, y pese a la derrota

« El Gobierno ha perdido el impulso renovador de hace una década y hoy, con su retórica conservadora y favorable al statu quo, ha empezado a parecerse más a los vilipendiados regímenes del pasado »

CC

del 21 de febrero, era inocultable el interés del presidente por convocar a un nuevo referéndum. En un discurso lanzado después de la derrota dijo que «no volvería al Chapare», la región boliviana de producción de plantas de coca, de que la él es dirigente desde hace dos décadas, en alusión a que no abandonará el poder. Diversas fuentes del oficialismo señalaron entonces, a condición de mantener su identidad en reserva, que el Gobierno tenía ese *plan B* decidido incluso desde antes de conocerse los resultados del referéndum. Si la derrota era estrecha se usaría *la solución de Hugo Chávez*, que, cuando en 2008 perdió el referéndum para la reelección indefinida, volvió a convocar otro plebiscito, que finalmente ganó.

Ello demuestra que el *espíritu democrático* de Morales virtualmente no existe y que él concibe el poder como un instrumento para engrandecer su imagen y para generar más poder. Para Morales y su entorno el poder no es solamente un medio para lograr mejores días para los bolivianos, sino también para acrecentar ese poder y quedarse en él. Controla el Órgano Judicial, ha ejercido fuertes presiones contra ONG y fundaciones críticas e intenta acallar a los periodistas independientes. Morales dijo que no postularía a su actual tercer mandato y violó su palabra. Después prometió que no cambiaría la Constitución para aspirar a un cuarto período y volvió a incumplir su promesa. Por ello no fue sorprendente cuando, aunque sea de manera más o menos ambigua, dijo que «no volverá al Chapare».

Ese plan B tomó mayor sentido incluso debido a que la derrota estrecha del oficialismo se había producido tras conocerse la compleja trama familiar del presidente. El periodista Carlos Valverde, pocas semanas antes del referéndum, reveló que Morales había tenido un hijo, en 2007, con una mujer, Gabriela Zapata, que pese a no ser profesional, cuando tenía 26 años, en 2013, obtuvo un importante cargo en CAMC, una empresa china. Esta compañía logró unos 343 millones de dólares de contratos con el Estado teniendo a Zapata como gerenta comercial.

La misma Zapata apareció en revistas de farándula haciendo ostentación de una vida lujosa y de excesos. Las dudas sobre tráfico de influencias eran tan evidentes que el tema fue el centro del debate político de los días previos al referéndum y explican la derrota gubernamental. No fue el único factor pero sí el más importante en inclinar la balanza a favor del *no* en el referéndum. Morales admitió que tuvo una relación con Zapata y que el hijo nació en 2007, pero que «por mala suerte», este murió cuando era bebé. Luego se enredó en complicadas explicaciones: dijo que no había visto más a su expareja, pero cuando se publicó una foto de ambos tomada en 2015 en el palco oficial del carnaval de Oruro, dijo que no reconoció a «la señora» en un primer momento, pero que

después le vio «cara conocida». Ello generó un aluvión de chistes de toda laya, pero también el desagrado de un sector de la sociedad. «¿Así que no recuerda bien a la mujer con la que tuvo un hijo?».

Junto con esa noticia surgieron otras, en meses previos a las elecciones, de menor impacto pero igualmente graves: que en el denominado Fondo Indígena el Gobierno había cambiado una norma anterior para permitir a 975 dirigentes indígenas recibir dineros en sus cuentas particulares para que ellos, después, ejecutaran obras en favor de sus comunidades. Como era previsible, la corrupción se desbordó: los beneficiados recibían en sus cuentas bancarias privadas dineros que eran entregados sin supervisión. Por otra parte, se descubrió que el vicepresidente Álvaro García Linera no tenía título de licenciatura en Matemáticas, como había señalado durante años y que le había permitido dar clases en distintas universidades (aunque de temas relacionados a ciencias políticas). Finalmente, pocos días antes del día de votación, seis funcionarios de un partido opositor murieron cuando un gentío, infiltrado por dirigentes del partido de gobierno, provocó saqueos y un incendio. El humo provocado asfixió a las seis personas, que no supieron a dónde huir.

» Para Morales
y su entorno
el poder no es
solamente un medio
para lograr mejores
días para los
bolivianos, sino
también para
acrecentar ese
poder y quedarse
en él «

CC

El rol crucial de los medios independientes y de las redes

En esos eventos, los medios de comunicación independientes jugaron un rol crucial. Ellos son ya solo un puñado en Bolivia, debido a que el Gobierno ha comprado a varios mediante empresarios amigos, cooptado a muchos más gracias a enormes contratos de publicidad estatales y atemorizado a otros mediante agresiones verbales o amenazas de retirarles su licencia de funcionamiento, algo que una ley permite. El propio presidente Evo Morales dijo que «entre el 80 % y 90 %» de los medios respaldan su gestión, a diferencia del pasado cuando solo «entre el 10 % y 20 %» lo apoyaban.¹

Esos medios independientes son por lo general pequeños, pero logran que sus denuncias sean ampliamente difundidas por las redes sociales, que se han convertido en sus aliadas. El ejemplo más claro es el trabajo de Valverde: tiene un programa de TV en un pequeño canal

¹ Este tema es profundizado en R. Peñaranda (2014). *Control remoto. De cómo el Gobierno de Evo Morales creó una red de medios paraestatales y plan para acosar a la prensa independiente*, edición de autor.



Caricatura de Abel Bellido
 Foto: Abecor/Página Siete

de Santa Cruz pero su denuncia, pese a que en un principio fue censurada por los grandes canales de tv, llegó a toda la población gracias a las redes y a las repercusiones en otros medios independientes. Por ello no debería sorprender que el propio presidente y varios de sus colaboradores dijeran que se necesita «reglamentar» a las redes sociales. Sería un nuevo intento por reducir la libertad de expresión en el país, ya bastante dañada desde la llegada de Evo al poder.

Las semanas previas al referéndum fueron de las peores del Gobierno. Y, pese a ello, la diferencia fue estrecha, con un 48,7% de los bolivianos dispuestos a seguir respaldando a Morales. El plan B, entonces, no se podía descartar. Es posible, en la mentalidad del Gobierno, organizar otro referéndum e intentar de esa manera postular a la ansiada cuarta gestión presidencial. Este podría realizarse en 2017 o 2018 (no se puede convocar para el mismo año en el que se realizan elecciones nacionales).

Pero las cosas se complicaron después. El 26 de febrero fue detenida Zapata, en una acción totalmente inesperada, acusada de *enriquecimiento ilícito*. Los cargos fueron poco claros y presentados por el Ministerio de Transparencia, no por un fiscal, como establece la ley, pero aun así Zapata fue detenida. La acusación, además, eludía el tema del tráfico de influencias para dejar al presidente fuera del problema. Tras ello se produjo la bombástica confirmación de un secreto a voces, pero no confirmado: que el hijo de Morales y Zapata está vivo y que el

presidente lo había negado cuando dijo que por «mala suerte» había muerto.

El Gobierno salió a afirmar, entonces, que «la madre del niño le mintió y le dijo que el bebé había muerto». «Es una bendición», dijo Morales el lunes 29 de febrero, haberse enterado de que «el niño está vivo». De inmediato reaccionaron los usuarios de las redes sociales: «si pensaba que el niño estaba muerto, ¿fue alguna vez a visitarlo al cementerio?». La versión de Morales es claramente inverosímil, pero su forma de presentar las cosas en este tema coincide con la de otros numerosos casos: ser solapado, actuar con una falsa ingenuidad y, finalmente, mentir. El tema es importante debido a que el Gobierno puso como demostración de que no había relación entre Morales y Zapata que el niño había fallecido. Por lo tanto, si no había relación, no podía haber *tráfico de influencias*. Al estar el niño vivo, ese argumento caía, y por eso el régimen acuñó otro: «la madre le mintió al presidente y le dijo que el hijo de ambos había muerto».

CC

Fibra moral versus fibra política

En estos momentos, admitiendo que la fibra *política* del presidente es resistente y exitosa, surgieron dudas sobre la calidad de su fibra *moral*. Y, dependiendo de cómo se desarrollen los hechos, que están en plena evolución cuando se escriben estas líneas, esas dudas podrían implicar el fin del liderazgo político de Morales. Tiene cuatro años más por delante de una gestión que podría enfrentar obstáculos serios, ya que su credibilidad estará, por lo menos en el corto y medianos plazos, afectada.

Tuvo un hijo y los bolivianos no lo supieron. Dijo que el hijo murió cuando en realidad estaba vivo. Luego aseguró que «le habían mentido» sobre la vida del niño, pero no fue al velorio ni al cementerio. Por lo visto, no intentó ayudar, emocional y materialmente, a la madre. Y ahora que surgen las denuncias de tráfico de influencias, ordena detener a su expareja. Como coartada para explicar por qué Zapata visitó tantas veces el Palacio de Gobierno, si es que Morales le había perdido el rastro, el Ministerio Público señala que ella se reunía allí en la oficina de dos exfuncionarios y que tramaba sus acciones de enriquecimiento ilícito.

Aunque para sus adversarios estaba claro que Morales es implacable, capaz de ejercer las mayores represalias contra sus rivales, para los amplios sectores populares que lo respaldan, el presidente más bien era como un *buen padre*, una persona sensible, persuadido de ayudar a los más necesitados. Pero ahora esa imagen cambia por la de un hombre

❖ ...admitiendo que la fibra política del presidente es resistente y exitosa, surgieron dudas sobre la calidad de su fibra moral ❖

dispuesto a negar a su hijo y detener a la madre de este. Las dudas sobre la fibra moral no se detienen allí. Continúan con el hecho de que Zapata tenía solo 19 años cuando empezó su relación con el presidente, que entonces contaba con 46 años. El niño nació cuando ella tenía 21 años.

El caso hizo reflotar otro asunto incómodo para Morales: que sus dos hijos, ambos de 23 años, Evaliz y Álvaro, nacieron de dos madres distintas, y que el entonces dirigente cocalero no quiso reconocer a ninguno de ellos ni pagar pensiones a las madres. En los dos casos, siendo él ya diputado, un juez lo amenazó con enviarlo a la cárcel si no reconocía a los niños y pagaba las pensiones atrasadas. Lo hizo, finalmente, a regañadientes. Y uno más: en 2013, un político opositor, Samuel Doria Medina, denunció que Morales tuvo un hijo con una menor de edad, hija de una exministra de su gabinete. Aunque luego Doria Medina se retractó, las dudas persisten hasta ahora y son recurrentemente comentadas en redes sociales e incluso sugeridas en columnas de opinión.

En los próximos meses y años se verá si los bolivianos, así como votaron mayoritariamente por *no* en el referéndum del 21 de febrero, demostrando su carácter democrático, volverán a hacerlo ante los eventuales intentos de Morales de eternizarse en el poder. Y comprobaremos si la sociedad boliviana valora más su eficaz *fibra política* o su deleznable *fibra moral*.

DOSSIER: CIENCIA Y POLÍTICA

Ciencia y política

Eventos climáticos extremos, la rápida introducción de nuevas tecnologías y conflictos sociales de dimensiones globales colocan a los partidos políticos y a las instituciones del Estado de derecho frente a desafíos nuevos y que requieren de gran flexibilidad y capacidad de respuesta.

Este dossier comprende testimonios de personas vinculadas a los ámbitos político, científico y tecnológico. La invitación es a derrumbar los muros entre la academia, la gestión y la política. Se trata de buscar nuevos ámbitos de intercambio y aprendizaje.

Obra de Diego Santurio. Parque de las esculturas
de la Fundación Pablo Atchugarry, Maldonado, Uruguay.
Gentileza de Pablo Atchugarry
Foto: Amparo Bengochea



La ciencia, la técnica y la política

—» CARLOS CASTILLO LÓPEZ

Ciudad de México, 1978. Director editorial y de cooperación institucional de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Integrante de la Organización de Consultores Políticos de Latinoamérica. Director de la revista *Bien Común*.

Un esbozo histórico

La gesta armada que representó la Revolución mexicana tuvo al concluir, en 1917, dos grandes frutos: la Constitución proclamada aquel año que, corregida, enmendada y reformada rige al país hasta el día de hoy, y el Partido Nacional Revolucionario, de 1929, antecesor del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), donde

se agruparon aquellos generales que sobrevivieron a la instalación del régimen bajo la bandera del nacionalismo revolucionario, ideología que buscaba rescatar los valores más caros de siete años de guerra (tierra, libertad, sufragio efectivo, paz social) y promoverlos como derroteros de la construcción del nuevo régimen.

De ese modo, una sola fuerza se asumió como heredera de la lucha revolucionaria, constituyó una clase política encabezada por el presidente de la República, que era al mismo tiempo líder indiscutible del partido, y se dio a la tarea de organizar a una nación que se concebía como unidad absoluta, con un punto de partida común a toda la población y bajo el control de un Gobierno que hacía poco por representar la diversidad y pluralidad que hasta el día de hoy se da cita en el territorio mexicano.

Pasaría, no obstante, poco tiempo antes de que una nueva generación se sumara a la vida pública nacional. Nacido en los últimos años del siglo XIX, educado bajo el signo de José Vasconcelos —el gran reformador del sistema de enseñanza nacional—, y por edad, testigo mas no protagonista de los primeros años del autonombrado régimen revolucionario, ese grupo tuvo destacados integrantes que ya en la década de los años veinte se incorporaron al servicio público con ideas frescas, dudosos de los primeros resultados del nuevo gobierno y deseosos de sumar su trabajo al de quienes a todas luces resultaban, ya para la segunda década del siglo XX, incapaces de sentar bases sólidas y permanentes para apuntalar el futuro.

Reunida bajo el nombre de Generación de 1915, año en que se incorporan a la vida pública, uno de sus principales exponentes fue Manuel Gómez Morin, abogado, fundador durante su paso por la Universidad Nacional, de la Sociedad de Conciertos y Conferencias, con una cultura universal muy distante de la cerrada y de miras cortas de quienes conducían al país, y con una inquietud por dar un cauce serio al esfuerzo nacional de impulsar un México que, más allá de los vaivenes fruto de rencillas y ajustes de cuentas entre la clase gobernante,¹ pudiese gozar de instituciones permanentes que garantizaran estabilidad, continuidad y profesionalismo a la administración pública.

Ya en 1919, a manera de diagnóstico sobre los primeros años de la promulgación de la Constitución de 1917, Gómez Morin (14.6.1919) escribía:

En nuestro país todo es fruto de la improvisación. Los políticos y los administradores, el ejército y los gendarmes, las leyes, los camiones, los sabios, las lecherías, los ferrocarriles, los paseos, los héroes, los cantantes, los fenómenos meteorológicos... Sólo los pueblos de escasas dotes espirituales se esfuerzan en una abrumadora tarea de preparación previa. Los mexicanos no la necesitamos. Queremos y somos políticos, queremos y nos convertimos en financieros, queremos y seremos lo que queramos porque cada uno de nosotros

1 Un detallado análisis de la situación mexicana posterior a la lucha revolucionaria puede encontrarse en Krauze (1976, p. 92).

es potencialmente lo que quisiera ser... Por eso las cosas en México están como están. Desde nuestros héroes hasta nuestros temblores de tierra, casi todo es improvisado, defectuoso, vulgar, nunca definitivo».²

Ese es, precisamente, el gran mal que el novel autor encuentra en México: la improvisación, la falta de profesionalismo y preparación, la certeza de que solamente a partir de arengas y buenas intenciones era imposible concebir y muchos menos establecer el México que debía levantarse de una lucha fratricida para entrar a un periodo de estabilidad y paz. Como corolario de aquella estrechez de miras gubernamental, en 1926 estalla una guerra entre el gobierno y ejércitos católicos que se oponen a la instalación del socialismo y la restricción de la libertad de cultos como nuevas banderas del régimen posrevolucionario, y en ese año es que Gómez Morin redacta un breve ensayo titulado *1915*, en el que ya con conocimiento de causa de las consecuencias de aquella diagnosticada improvisación, y consciente del fracaso de los ideales de unidad y trabajo de la Revolución, propone a sus contemporáneos asumir banderas comunes, emprender estrategias efectivas y reunirse bajo dos conceptos clave para de alguna manera superar los resabios de casi una década perdida y empezar de nuevo. Los conceptos son: el dolor evitable y la técnica.

2 Cf. Krauze (1976, p. 92).

La técnica: un concepto innovador y vigente

En el desarrollo y evolución de la técnica que formuló Gómez Morin hay algo que bien podría calificarse como sistema, siguiendo la definición de Kant, quien lo explica como «la unidad de los diversos conocimientos bajo una idea»;³ una idea que, siguiendo con el filósofo, «se opone al conocimiento común, es decir, al conjunto de conocimientos como simple agregado. El sistema descansa en la idea de un todo anterior a las partes».⁴

A partir de esta concepción, Gómez Morin (1973, p. 32) define a la técnica como:

No positivismo ni pragmatismo siquiera. Es posible otro camino: el de la técnica. Técnica que no quiere decir ciencia. Que la supone pero a la vez la supera realizándola subordinada a un criterio moral, a un ideal humano.

Técnica que no es tampoco positivismo; que conoce y postula otros valores para el conocimiento y para la vida y sabe la honda unidad que existe entre todas las manifestaciones del espíritu ...

Conocimiento de la realidad. Conocimiento cuantitativo, ya que el error del liberalismo estriba en

3 Immanuel Kant (1989). *Crítica de la razón pura*. Madrid: Alfaguara, p. 647. Cf. Russ (1999, p. 369).

4 Immanuel Kant (1935). *Lógica*. Madrid: Sociedad Española de Librería, p. 68. Cf. Russ (1999, p. 369).

involucrar un problema de calidad en lo que es sólo un problema de cantidad; en pretender resolver problemas de organización, de igualamiento, que son cosas de peso y de medida, con elementos que son puramente cualitativos...

Iniciamos nuestra vida intelectual bajo el signo del hombre, afirmando libertad y posible adaptación de la ciencia a fines humanos.

Mucha ciencia había visto Gómez Morin en su paso por el gobierno. La agronomía como ciencia para resolver la pobreza del agro mexicano; la economía como ciencia para solucionar el problema de las finanzas públicas; el derecho como ciencia para construir un andamiaje legal y un marco normativo nacional. No obstante ese saber científico, los resultados no generaban los frutos esperados, el desarrollo del país era lento y minado por corrupción, por malos manejos administrativos, por la distancia de las teorías con la realidad o, peor aún, por la certeza de que era la realidad la que debía ajustarse a los marcos teóricos importados para remediar los males nacionales.

Hacía falta algo más que meros conocimientos, y ese algo radicaba en el elemento humano como depositario de los esfuerzos del gobierno, de los expertos, de los científicos. El *ideal humano* al que se apela en el ensayo 1915 es el *dolor evitable*, entendiendo que:

El dolor de los hombres es la única cosa objetiva, clara, evidente, constante.

Y no el dolor que viene de Dios, no el dolor que viene de una fuente inevitable, sino el dolor que originan nuestra voluntad o nuestra ineficacia para hacer una nueva y mejor organización de las cosas humanas.

Todo lo demás es discutible e incierto.

Mientras los hombres consuman lo mejor de su vida y de su energía en librarse de los más bajos dolores —de la miseria, de la opresión—, será imposible que logren alcanzar propósitos superiores e ideales más altos. (Gómez Morin, 1973, p. 30)

De este modo, sumando el dolor al objeto de la técnica, y tomando ambos elementos para elaborar un sistema, un marco de análisis y una respuesta, Gómez Morin se separa de una de las influencias más claras de su tiempo, la llamada *progressive era* estadounidense. Explica Pierre Rosanvallon (2008), al respecto, que:

correspondía al auge del poder de una nueva clase media del país, formada por el desarrollo y la organización de las «profesiones» en todos los campos. Ya se trataba de médicos especializados, universitarios, periodistas, contadores, cada vez mayor cantidad de oficios se profesionalizaban. [...] El neologismo *tecnocracia* se forja significativamente en esa época para designar un sistema de gobierno en el que expertos en el bien colectivo organizaban y controlaban los recursos de la nación.

La propuesta, por su parte, de la técnica como medio para solucionar el dolor evitable da al conocimiento meramente científico un sentido de trascendencia más allá del desarrollo de un buen programa agrario, de una buena política hacendaria o de un sistema de seguridad social completo: parte de la correcta administración pero no se detiene ahí sino que, además, pone a la persona, al dolor de la persona, a lo evitable que hay en ese dolor, como objetivo primordial para la actividad pública. Ciencia, sí, para dejar atrás la improvisación, pero además ciencia vinculada de manera estrecha con la ciudadanía, asumida esta no como cifras o estadísticas sino devolviéndole su completa humanidad que se manifiesta, precisamente, a través del sufrimiento. En lenguaje de la filosofía, la causa formal de la política que se propone será la del dolor, y la causa instrumental será la ciencia. La segunda al servicio de la primera. La primera como guía y derrotero para trazar los pasos de un esfuerzo que debe ser permanente.

Esa continuidad de la política que asume al dolor y a la técnica como objetivo y herramienta hará que, diez años después, en 1939, Gómez Morin encabece la fundación del Partido Acción Nacional (PAN), que desde su primera hora tomó como propia, entre otras, la causa de la pobreza en México, y exigió al gobierno acciones eficaces para frenar el deterioro de la producción agrícola que ya desde aquel entonces padecía las consecuencias de malas administraciones, del uso del campesinado como botín político, del abandono del agro hasta prácticamen-

te vaciar de trabajadores las tierras y con ello generar la enorme migración hacia las ciudades, ya fuera del propio país y también de los Estados Unidos, e iniciando así el peregrinar de miles que hasta el día de hoy acuden hacia el norte en busca del trabajo que en su propio suelo es insuficiente para garantizar una buena calidad de vida.⁵

¿Qué ciencia y qué política para el siglo xxi?

La especialización que ha tenido el conocimiento en general a raíz de los avances tecnológicos durante finales del siglo xx y principios del siglo xxi muestra sus efectos en prácticamente todos los campos de la vida del hombre. De igual modo, los avances en cuanto a la generación y difusión de la información y el conocimiento llevan a una época que bien podría llamarse de hiperespecialización. Este fenómeno, si bien presenta ventajas indiscuti-

5 El fracaso de las políticas agrarias en México está documentado en diversas conferencias impartidas por aquella primera generación que dio origen al Partido Acción Nacional; también lo está en el *Boletín de Acción Nacional* y en la revista *La Nación*, a través de reportajes sobre las olas de migrantes hacia Estados Unidos; las soluciones técnicas que se proponen son parte de las propuestas de ley de los primeros diputados del PAN, y el recorrido hemerográfico de esos documentos constata, en su conjunto, el modo en que el campo mexicano fue perdiendo potencial y capacidad para ser una opción de vida digna. Esta historia se encuentra reunida en el libro *Acción Nacional. Reflexiones en torno a la pobreza 1939-1965*, compilado por quien estas líneas suscribe y por Jesús Garulo García, y editado por la Fundación Rafael Preciado Hernández.

bles para el desarrollo y mejoramiento de las sociedades, tiene su contraparte negativa en que exige por fuerza una parcialización del saber en fragmentos cada vez más pequeños, en partículas que llevan a que el llamado *especialista* sea experto sólo en su propio campo del saber, del cual conoce prácticamente la totalidad, y que bien podría frasearse como el *saber casi todo de casi nada*.

Es decir, lejos quedaron ya esas grandes *summas* que en la antigüedad buscaban abarcar todo lo que el hombre conocía, y que tienen sus grandes manifestaciones en la catedral medieval, en la obra de Tomás de Aquino o en la *Comedia* de Dante. En ese sentido, la imagen de una filosofía que aportaba soluciones generales capaces de incluir toda la particularidad ha quedado relegada; sacrificio pues del todo en beneficio de las partes, con manifestaciones claras en el campo de, por ejemplo, la representatividad democrática, que de unos años a la fecha da preferencia a las minorías históricamente relagadas para convertirlas en el eje de no pocas políticas públicas que buscan alcanzar una equidad lo más justa posible. Y no puede decirse, empero, que esta tendencia sea negativa, porque es precisamente el hallazgo de esa pluralidad y el reconocimiento de la diversidad uno de los grandes avances de nuestro tiempo. Sin embargo, también es un hecho —y así lo demuestran temas como la tolerancia, la migración, la convivencia de credos y culturas, entre otros— que los retos de esta nueva forma de entender y concebir el espacio público presenta desafíos complejos y de no simple solución.

» Ciencia, sí, para dejar
atrás la improvisación,
pero además ciencia
vinculada de manera
estrecha con la ciudadanía,
asumida esta no como
cifras o estadísticas sino
devolviéndole su completa
humanidad que se
manifiesta, precisamente,
a través del sufrimiento «

Si la ciencia entonces se especializa, ¿qué pasa con ese factor aglutinador, con esa amalgama que contiene cada parte y la suma para constituir la en un todo, sea este social, económico o político? ¿Dónde podemos volver a encontrar ese factor que sin duda está faltando, porque tampoco es clara la capacidad o voluntad de realizar esa adición? La medicina, por hablar de un caso específico, resuelve esta tendencia parcializante de manera física, esto es, en edificios enteros donde conviven especialistas en distintas áreas, de manera que quien acude a consulta puede recorrer uno tras otro los distintos médicos que sanarán los males que puedan deteriorar las distintas partes del cuerpo.

¿Qué hace entonces la política ante una situación similar? ¿Cómo reúne las diversas partes en que se especializan sus diversos actores? Porque es un hecho innegable que esta hiperespecialización de la ciencia también afecta y tiene consecuencias para el quehacer público, gubernamental y de partidos;

consecuencias positivas, sin duda, pero también retos que no pocas veces son demasiado costosos.

Un ejemplo claro de esto son las campañas políticas por los cargos de elección popular. Se cuenta con expertos en demoscopia, en imagen pública, en movilización de electores, en debate y argumentación, en elaboración de políticas públicas, en mercadotecnia y, no obstante, nada de esto basta para asegurar el triunfo en una contienda. Una razón probable de ello es que cada especialidad de las mencionadas no es por sí misma la propia política: son herramientas al servicio de la política, y no es poco frecuente que el candidato termine convertido en pura imagen, como si fuera producto publicitario, o en pura movilización, como si fuera producto de masas, o en pura opinión pública, como si sus decisiones fueran fruto de la encuesta del día, o incluso en pura propuesta, como si no fuese necesario el natural liderazgo de quien busca hacerse del favor del electorado.

Todos estos factores, si bien pueden servir para vender un producto, para promover una marca o para insertar temas de debate público entre la sociedad, no son por sí solos la campaña y mucho menos la política. Son partes que se suman para construir una estrategia; son, retomando el lenguaje filosófico, causas instrumentales que no siempre tienen claridad respecto de su causa formal. O, retomando el concepto que esclareció Gómez Morin, no basta con la técnica por afinada y precisa que esta sea: hace falta una idea que aglutine todo ello, idea que ya él mismo delineó: el dolor evitable, el ser

humano, la persona en sus dimensiones física y espiritual.

De la mano, por otra parte, de esta hiperespecialización, la política enfrenta otro reto que es también fruto de nuestro tiempo, y que podría nombrarse como un hiperindividualismo donde lo colectivo pierde prioridad como objeto social frente a lo personal, lo íntimo o lo absolutamente propio. Este retraimiento de lo público afecta de manera particular aspectos como la participación ciudadana y, de igual modo, la participación política, y lleva a un principio —en ocasiones bastante avanzado— de crisis institucional donde mucho de lo que representa el bien común es descalificado, sufre el denuesto o la franca indiferencia de quienes, por definición, deben sumar los bienes particulares para darle forma y que aquel sea representativo, suma y adición.

La política, en este escenario hiperindividual, y con los efectos de la hiperespecialidad señalados líneas arriba, padece entonces el desprestigio de quienes la acusan de distante respecto de la ciudadanía, de ajena a los problemas reales de la sociedad, de sumida en sus propios asuntos e incapaz de dar respuesta efectiva a los retos que se le presentan en distintos frentes y en diversas situaciones. Y esto ocurre, con razón de sobra explicable, porque asumir a la política como un objeto meramente técnico o científico sin considerar, antes que ello, su aspecto más humano, que es dolor, la separa de su causa formal y más urgente, de su objeto central que es el hombre, de su razón de ser que es lo público, la común, lo colectivo.

El siglo XXI, a la luz de estos fenómenos *hiper* —que también tienen en campo de la expresión artística su manifestación hiperrealista—, exige volver la vista a la persona como depositaria, punto de partida y punto de llegada de la acción política; es primordial que esta centralidad utilice a la ciencia como herramienta, a la técnica como instrumento, pero teniendo en cuenta que hay algo que orienta y guía todo ese saber hacia un bien superior, relegado por diversas razones, olvidado cuando el lenguaje se especializa a tal grado que resulta ya incomprensible para la gente, o cuando se simplifica hasta el punto de reducir lo trascendente a meros eslóganes o ideas vacías de contenido.

Devolver la centralidad a la persona es camino indiscutible para darle otra vez significado a lo público, para llenar esos vacíos que genera un tiempo apesurado, de cambios casi instantáneos, de aspectos pasajeros que anulan el rostro y hacen incierto el porvenir por la celeridad que urge a que nada sea estable o se sustituya de inmediato con algo renovado. Ya en 1958 Hannah Arendt, en *La condición humana*, afirmó:

Solo la existencia de una esfera pública y la consiguiente transformación del mundo en una comunidad de cosas que agrupa y relaciona a los hombres entre sí depende por entero de la permanencia. Si el mundo ha de incluir un espacio público, no se puede establecerlo para una generación y planearlo sólo para los vivos, sino que debe superar el tiempo vital de los hombres mortales.

[...] pero tal mundo común sólo puede sobrevivir al paso de las generaciones en la medida en que aparezca en lo público. (Arendt, 1995)

» De la mano de esta hiperespecialización, la política enfrenta otro reto que es también fruto de nuestro tiempo, y que podría nombrarse como un hiperindividualismo donde lo colectivo pierde prioridad como objeto social frente a lo personal, lo íntimo o lo absolutamente propio «

Devolver a la política su prestigio y su espacio entre lo público pasa forzosamente por volver a situar a la persona en el centro, con la ciencia que, asumida como técnica al servicio de esa centralidad, sea capaz de convertirse en un apoyo y una forma de vencer la improvisación, la falta de profesionalismo o la irresponsabilidad del simplismo demagógico, que tiende a reducir las causas y las soluciones a fórmulas retóricas y sin contenido. Importante para establecer pues una relación útil y seria de la política y la ciencia resulta entender que, tanto hoy como en los albores del siglo XX, ese *dolor evitable*, que es manifestación de la persona y su dignidad, sigue y debe seguir siendo el asunto primero y último de todo el quehacer de gobernantes, partidos y representantes.

Bibliografía

- ARENDT, H. (1995). *La condición humana*. Madrid, Paidós.
- CASTILLO LÓPEZ, C., GARULO GARCÍA, J. (2015). *Acción Nacional. Reflexiones en torno a la pobreza 1939-1965*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández.
- GÓMEZ MORIN, M. (1973). *1915 y otros ensayos*. México, Editorial Jus.
- (14.6.1919). «La improvisación», *El Heraldo de México*.
- KRAUZE, E. (1976). *Caudillos culturales en la revolución mexicana*. México, Siglo XXI Editores.
- LUJAMBIO, A. (2009). *La democracia indispensable. Ensayos sobre la historia del Partido Acción Nacional*. México, DGE Equilibrista.
- ROSANVALLON, P. (2008). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Manantial.
- RUSS, J. (1999). *Léxico de filosofía*. Madrid, Ediciones Akal.

El cambio climático y las relaciones entre ciencia y política¹

—» PEDRO ROBERTO JACOBI

Instituto de Energía y Ambiente,
Universidad de San Pablo, Brasil,
y Centro Regional de Cambio
Climático y Toma de Decisión,
UNESCO Brasil-USP.

ROBERTA DE ASSIS MAIA

Energía y Ambiente, Universidad
de San Pablo, Brasil.

Cambios climáticos y sociedad

El cuadro socioambiental que caracteriza a las sociedades contemporáneas revela que el impacto de los humanos sobre el medioambiente está causando alteraciones cada vez más complejas,

¹ Una versión ampliada de este artículo fue presentada en el II Simposio sobre Cambio Climático y Toma de Decisiones, organizado por UNESCO, 19-20.8.2015, Montevideo.

tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

La degradación constante del ambiente está incidiendo en forma de profundas interferencias en la capacidad de soporte de los ecosistemas y estamos luchando colectivamente con ambas realidades actuales y sus futuras implicaciones sobre los cambios climáticos a nivel global y la pérdida de biodiversidad (Rockström et al., 2009; SCBD, 2009; Ceballos et al., 2015), configurando el argumento de que vivimos en la era del antropoceno, en la que las acciones humanas se constituyen como la fuerza dominante de los cambios en la biósfera (Crutzen, 2002).

Atravesar las fronteras implicaría entrar en una zona de riesgo de disrupción ambiental sistémica. Rockström et al. (2009) identifican nueve fronteras planetarias, de las cuales siete están en condiciones de ser identificadas: cambio climático, acidificación de los océanos, ciclo biogeoquímico del nitrógeno y el fósforo, uso del agua dulce, cambios en el uso de la tierra, biodiversidad, contaminación química y concentración de aerosoles en la atmósfera. En ese contexto se ha fortalecido y difundido el concepto de resiliencia, que implica la capacidad de un sistema de relacionarse con el cambio incremental o abrupto y proseguir su desarrollo. Lo que las investigaciones han demostrado es que los sistemas, en lugar de cambiar de forma continua y gradual, generan cambios bruscos, inesperados y muchas veces irreversibles.

En este sentido, según Giddens (2010), los cambios climáticos demandan una acción contundente, continuada, multisectorial, en la cual el Estado

debe ser el gran motivador y garante, para estimular y apoyar a los sectores más activos de la sociedad. Entretanto, no se puede ignorar el papel del mercado como agente estructurante del *modus operandi* en un sistema que todavía muestra un proceso muy lento de descarbonización, de cambios significativos en la lógica de producción y consumo, y de avances en dirección a una economía verde. Debido a que los peligros representados por el calentamiento global no son palpables, inmediatos, o visibles, los avances han sido muy lentos, asociados a un cuadro global que exige grandes transformaciones y en el cual los cambios climáticos demandan respuestas y movilizan a los niveles global, subregional, nacional y subnacional.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), se creó en 1988 con la finalidad de proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. Desde el inicio de su labor en 1988, el IPCC ha preparado cinco informes de evaluación, el último de estos en 2014. En los informes del IPCC se busca expresar un carácter universal de la ciencia climática, y esto puede encubrir las complejas relaciones entre ciencia y política climática, en la medida en que esta articulación no refleja necesariamente cómo los diferentes países producen conocimientos tecnocientíficos para definir y responder a los cambios climáticos (Miller y Edwards, 2001; Jasanoff y Martello, 2004). Dentro de esta pers-

pectiva, debemos considerar la importancia de comprender cómo diferentes sociedades y nacionalidades pueden producir, legitimar y utilizar distintos tipos de conocimiento dirigidos a la política climática. Todavía es muy limitado el número de científicos que desarrollan actividades que articulan el conocimiento existente, interpretándolo en un escenario más amplio, que identifica nuevas fronteras relevantes para la sociedad como un todo, en la medida en que los sistemas vivos son totalidades integradas y, como parte de un ecosistema, no están aislados y sí interconectados a una amplia red de relaciones. Andrew Hoffman (2015) muestra que todavía se hablan diversos lenguajes cuando el tema es el cambio climático.

Así, al paso en que se destaca la complejidad de los eventos y la necesidad de un diálogo entre ciencia, gestores y sociedad, llama la atención la prevalencia de una racionalidad cognitivo-instrumental, que en general no toma en cuenta la dimensión interdisciplinaria de los problemas que afectan y mantiene la vida en nuestro planeta, problemas que son de naturaleza global y que revelan dimensiones políticas, económicas, institucionales, sociales y culturales. Para ello, es necesario romper la compartimentación del conocimiento y el desafío que esto representa para el campo de la formación y la producción de conocimiento.

Tal vez uno de los mayores desafíos actuales para ampliar el diálogo entre ciencia y política es el de fortalecer y ampliar el campo de actores relevantes, y enfatizar contenidos y conocimiento que se apoyen en valores y prácticas

» ...las investigaciones han demostrado que los sistemas, en lugar de cambiar de forma continua y gradual, generan cambios bruscos, inesperados y muchas veces irreversibles »

sostenibles, indispensables para estimular el interés y el involucramiento con la responsabilidad compartida. La multiplicación de los problemas ambientales ha impuesto a las diversas disciplinas científicas temas para los cuales no estaban anteriormente preparadas y antes los cuales están obligadas a reformular sus parámetros de enseñanza e investigación.

La temática ambiental recoloca al ser humano en el centro de las preocupaciones y de los programas científicos. Se rompe con el reduccionismo y se abre espacio a una realidad marcada por incertidumbres, que posibilita la formulación de diferentes abordajes que estimulan la interdisciplinaridad y la transversalidad (Jacobi, 2012). Esto revela la importancia de comprender la complejidad y la necesidad de promover y multiplicar iniciativas que generen procesos colaborativos en el contexto de una sociedad del riesgo (Wals, 2007).

En este texto tenemos como prioridad abordar los factores que provocan déficit de conectividad entre ciencia y política, por un lado, y por otro, aquellos que pueden promoverla.



Obra de Diego Santurio. Parque de las esculturas
 de la Fundación Pablo Atchugarry, Maldonado, Uruguay.
 Gentileza de Pablo Atchugarry
 Foto: Amparo Bengochea

Post-COP21: los desafíos ante los cambios climáticos

Después de intensas negociaciones al límite, recientemente ha finalizado en París la 21.^a Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21). Celebrada entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015, congregó a 195 países, y los resultados han sido considerados positivos, en la medida que se alcanzó un primer acuerdo universal para enfrentar el cambio climático. Este acuerdo tiene como objetivo que en este siglo el aumento de la temperatura media mundial no supere los 2 °C (dos grados centígrados) de los niveles preindustriales, aunque los países se comprometen a llevar a cabo los esfuerzos necesarios para que el aumento no rebase 1,5 °C y se eviten así im-

pactos catastróficos. Si bien el acuerdo es vinculante, los Estados tienen libertad de acción para implementar estos objetivos de acuerdo con sus objetivos nacionales.

En relación con la reducción de emisiones, 187 países de los 195 que han participado en la COP21 han entregado sus compromisos nacionales de lucha contra el cambio climático que entrarán en vigor en 2020. Los países revisarán sus compromisos cada cinco años, para asegurar que se alcance el objetivo.

Cabe destacar que no se han previsto sanciones, y se propuso un mecanismo transparente de seguimiento del cumplimiento para tratar de garantizar que todo el mundo haga lo prometido.

En conclusión, el Acuerdo de París no contiene obligaciones firmes (objetivos de reducción de emisiones ni su revisión o los medios de implementación, especialmente los financieros) que fortalezcan la confianza ante el desafío de limitar el calentamiento a 1,5 °C. La cuestión ahora es ver cómo las partes interpretarán las metas según sus necesidades y preferencias nacionales. En ese sentido debe observarse que entre ciencia y política hay grandes hiatos, y que las iniciativas con base en los escenarios científicos que revisó el IPCC —que limitan el calentamiento a 1,5 °C— demandan decisiones firmes.

La necesaria aproximación entre ciencia, poder público, sector privado y sociedad civil

Se debe tomar en consideración que en estos procesos hay un conjunto de

actores, que participan en diversas formas y escalas, están localizados en los niveles nacional, subnacional, internacional y transnacional, y son portadores de una diversidad de intereses y motivaciones.

Los desafíos de la articulación entre estos actores en procesos que generan decisiones en un contexto de complejidad son múltiples y están fuertemente asociados a la necesidad de dar transparencia y aproximar a los actores a las cuestiones definidas como sociedad del riesgo. Ello reafirma la necesidad de multiplicar conocimientos y diálogos.

La transición hacia una economía de bajo carbono afecta la estructura de incentivos económicos que guía las decisiones de los principales *players* involucrados en la dinámica global del clima. Cabe también tomar en cuenta el tema de la seguridad climática y sus vínculos con las relaciones internacionales, tanto asociados a los efectos de la desestabilización climática como a la forma en que los intereses de seguridad pueden afectar la consolidación de una estructura eficaz de gobernanza global sobre el clima (Viola y Franchitti, 2012).

Los diálogos interdisciplinarios e intersectoriales demandan nuevas formas de abordaje en relación con los actores sociales involucrados (De Marchi y Ravetz, 1999), en escenarios de complejos sistemas sociotécnicos.

Funtowicz y Ravetz (1997) presentan un abordaje —que denominan *ciencia posnormal*— en el que proponen *comunidades ampliadas de pares*, integradas por actores estratégicos, esto es, instancias tales como conferencias de consenso, foros consultivos cuyos *stakeholders* tengan altos niveles de

legitimidad e influencia. La legitimidad de estos actores estimula y legitima a su vez el diálogo y la colaboración entre diferentes campos del saber y posibilita una mayor calidad y validez del saber científico y amplía su alcance.

» ...el Acuerdo de París
no contiene obligaciones
firmes que fortalezcan
la confianza ante el
desafío de limitar el
calentamiento a 1,5 °C «

Es fundamental que este diálogo influya en los procesos políticos, donde existen enormes dificultades para comprender situaciones complejas y fenómenos emergentes, cuyos riesgos y graves consecuencias demandan acciones urgentes en contextos de gran incertidumbre.

Frente a las incertidumbres se coloca la necesidad de promover prácticas que estimulen una lógica no solo de prevención sino principalmente de precaución, que sea capaz de lidiar y orientar planes de acción frente a eventos inesperados.

En este contexto se coloca la necesidad de romper lo que se ha denominado *science-policy divide* asociado a un conjunto de aspectos considerados como barreras que Andrew Hoffman (2015) en su reciente libro *How culture shapes the climate change debate* ilustra de forma provocativa, cuando afirma que el incipiente debate público sobre cambio climático es en parte responsabilidad de la comunidad académica. La lógica dominante se refleja en la medida

en que los científicos desarrollan datos, modelos y conclusiones, y esperan que la sociedad acepte sus conclusiones porque sus métodos y sus intereses, establecidos dentro de la comunidad científica, no deberían ser cuestionados. Pero la ciencia no es ni social ni políticamente inerte, principalmente si sus conclusiones demandan cambios en el modo de vida de la sociedad. Y los científicos tienen la tarea compleja de reconocer su alcance sobre la sociedad y comunicar su impacto a todos aquellos que tendrán que vivir con las consecuencias.

Adaptación y cambio climático

En virtud de la intensificación de los efectos de los cambios climáticos y de las limitaciones de las estrategias de mitigación para enfrentarlos, el tema de la *adaptación* ha venido ganando cada vez más importancia. La adaptación de los sistemas humanos es un proceso que demanda que un vasto conjunto de partes interesadas se involucren actuando en los múltiples niveles y sectores de la sociedad. Requiere un análisis de los impactos generados por las presiones climáticas, y que se consideren las vulnerabilidades existentes y las asimetrías sociales, y el ambiente institucional, político, social y biofísico.

No se puede ignorar el déficit adaptativo en la gestión de la variabilidad natural del clima, especialmente de los países en desarrollo que son afectados periódicamente por desastres climáticos.

Con base en el trabajo desarrollado por Jones et al. (2015) se presentan

a continuación algunos factores que caracterizan la falta de conectividad entre los productores y usuarios de información climática.

Las barreras en la comunicación e información climática

Una primera barrera está asociada a la discrepancia entre la agenda internacional y la información disponible sobre el cambio climático, a los desafíos comunicacionales que ello supone, y a la ausencia de mediadores que traduzcan y sean facilitadores de la información para los tomadores de decisión.

Si los tomadores de decisión no se dan cuenta de la relevancia y utilidad práctica de la información climática, la motivación para utilizarla será limitada. Se impone la necesidad de generar conexión entre comunidades de prácticas, organizaciones mediadoras o vinculadoras, que establecen diálogos y juegan un papel estratégico en la creación de dinámicas colaborativas y arenas interactivas, en las cuales científicos y tomadores de decisión alcancen entendimientos sobre asuntos de interés común.

Entre los desafíos comunicacionales, tal vez uno de los más complejos de enfrentar sea el de traducir ciencia en opciones prácticas y de orientación. Los productores de información climática frecuentemente carecen de experiencia para comunicar resultados en formatos accesibles y comprensibles a los tomadores de decisión, que en su gran mayoría no tienen el hábito de interpretar resultados científicos (Jones et al., 2015).

Las barreras político-institucionales y psicosociales

Otros aspectos que destacan Jones et al. (2015) están asociados con barreras políticas e institucionales. Uno de los factores más comunes es la incompatibilidad entre la información climática y los ciclos políticos y las resistencias institucionales asociadas con otras prioridades, así como la falta de flexibilidad de la estructura decisoria institucional.

En cuanto a las barreras psicosociales, se observan dos aspectos: uno asociado al hiato en la percepción del riesgo entre científicos y tomadores de decisión, y otro relacionado con la falta de confianza y credibilidad en la información climática (Jones et al., 2015).

Hoffman (2015) destaca que la comprensión del cambio climático para la mayoría de las personas no se debe tanto a la falta de información adecuada, sino principalmente a una actitud intencional o no intencional de evitación, basada en valores culturales y sociopsicológicos. El uso de filtros cognitivos refleja que, cuando las posiciones son muy polarizadas, las personas defienden valores muy arraigados que creen que están siendo atacados. Esto significa que cuando nos referimos a *cambios climáticos*, algunas entienden que se habla de *consenso científico* y otras entienden que se habla de *más gobierno, ambientalistas radicales, restricciones a la libertad, restricciones al libre mercado e inclusive un desafío a la noción de Dios*. La reciente encíclica papal, en la que Francisco analiza las relaciones con «la casa común»,

destaca un conjunto de factores interdependientes, y todos estos indican que las soluciones van e irán creciendo por la vía del reconocimiento de la complejidad de este tejido y por la ampliación de arenas y actores involucrados que abordan el tema de forma abierta, en todo su alcance y de forma transparente.

Por lo tanto, se presenta el enorme desafío de reconocer las bases del debate sobre cambios climáticos para hacer efectivo el diálogo, o sea, para superar el cisma cultural.

» La adaptación de los sistemas humanos es un proceso que demanda que un vasto conjunto de partes interesadas se involucren actuando en los múltiples niveles y sectores de la sociedad «

¿Cómo promover factores activadores?

Un aspecto esencial es el incremento entre niveles de colaboración y un camino de doble mano entre los productores y usuarios de información climática. Este proceso contribuye a aumentar la confianza y potencia la coproducción de conocimiento. Los factores activadores o facilitadores se apoyan en colaboración, convergencia de información con necesidades de los usuarios y agentes mediadores efectivos, como es el caso del Centro Regional de Cambios

Climáticos y Toma de Decisiones: una iniciativa impulsada por una alianza interinstitucional entre UNESCO y la Fundación Avina, en asociación con reconocidas universidades e instituciones de investigación y capacitación de diversos países de América Latina con el objetivo de ampliar los diálogos entre científicos y sociedad a través de debates públicos.

Uno de los mayores desafíos para activar iniciativas interinstitucionales e interdisciplinarias es el de promover abordajes colaborativos entre áreas de conocimiento. Con su capital de conocimiento, los científicos deben considerar la lógica de los debates públicos, que su mensaje sea asociado a la emergencia de riesgos, como producto de su trabajo académico, y evitar contenidos catastrofistas que ahuyentan a los tomadores de decisión. El riesgo es la imprecisión en la comprensión de los resultados científicos presentados, pues, al usarse de forma inadecuada y distorsionada, crean una corriente de resistencia en relación con los datos y modelos que son base de su argumento.

Podemos caracterizar cinco temas centrales como factores activadores asociados con la dinamización de lógicas cooperativas, perfeccionamiento de la capacidad técnica de los tomadores de decisión y asesorías, ventanas de oportunidad y diálogo, comprensión de los resultados científicos.

Diversos trabajos publicados muestran los buenos resultados provenientes de diálogos abiertos entre productores de información y usuarios (Dilling y Lemos, 2011), en la medida en que se adecuan las informaciones

para responder a las necesidades de los tomadores de decisiones y planificadores con foco adaptativo. El salto cualitativo ocurre en la medida en que la jugada se fortalece cuando se decodifica el lenguaje en formato entendible para cada público, utilizando canales adecuados de comunicación.

Esto nos lleva a no perder de vista los aspectos que moldean relaciones entre ciencia y política, ya que una información adecuadamente decodificada facilita la articulación e interacción sobre la base de la confianza y la legitimidad de los dos actores.

Cambios climáticos y el desafío del aprendizaje social

Se hace cada vez más importante ampliar los diálogos entre ciencia y sociedad, y el mayor desafío es el de crear oportunidades de aprendizaje social activas. La promoción de procesos de capacitación, en que prevalezca el involucramiento de los tomadores de decisión en relaciones de diálogo, refuerza las dimensiones participativas, de prácticas compartidas de conocimiento y de estímulo a la corresponsabilidad para decidir cuáles escenarios de sostenibilidad se desea.

El aprendizaje social representa también un aprendizaje cultural, en la medida en que se comparte y amplía el repertorio de acciones para enfrentar la complejidad, la necesidad de cambio de prácticas socioinstitucionales y políticas, en una perspectiva de diálogo y reforma del pensamiento y valores respecto de los mecanismos de adapta-

ción de la sociedad a los cambios climáticos.

Esto nos lleva a ver la importancia de multiplicar las actividades de capacitación de los actores sociales claves, como los gobiernos locales, la sociedad civil y los agentes económicos, en la medida en que a partir de prácticas basadas en el concepto de aprendizaje social se pretende integrar una reflexión que problematiza y busca respuestas.

Además de los gobiernos locales y agentes económicos, comprender las barreras y oportunidades para ampliar la participación social en la política climática ha sido una preocupación creciente de la sociología y de las ciencias sociales, así como de las autoridades públicas y de las organizaciones privadas. Es muy importante reconocer el nivel de participación del público más amplio en los procesos de toma de decisión y considerar las correlaciones entre las barreras comunicacionales y los límites que se imponen a una participación efectivamente democrática de las personas como electores, consumidores y ciudadanos (Moser, 2013; Hackmann et al., 2014).

En cuanto actores de política climática, las personas pueden movilizarse para demandar que los acuerdos se cumplan y que se implementen los cambios necesarios en las políticas o, al contrario, para evitar la implementación de ciertas políticas climáticas. Como consumidores de recursos, las personas pueden adoptar comportamientos favorables a la mitigación y a la adaptación, o al contrario, desfavorables. Esto ha estimulado a gobiernos, asociaciones, empresas, y a la comuni-

«...los científicos deben considerar la lógica de los debates públicos, que su mensaje sea asociado a la emergencia de riesgos, como producto de su trabajo académico, y evitar contenidos catastrofistas que ahuyentan a los tomadores de decisión»

dad científica, a una divulgación pública para multiplicar el conocimiento sobre los problemas asociados a los cambios climáticos. Y esta es una razón más para que la comunidad científica avance sustantivamente en la evaluación de los procesos y esfuerzos comunicativos, y en acciones que aumenten la comprensión pública sobre los cambios climáticos. Esto es fundamental para el fortalecimiento de un proceso participativo, múltiple y democrático en torno de la toma de decisión frente a los cambios climáticos, y para la construcción de una percepción compartida que englobe ciencia y sociedad y el reconocimiento de las interdependencias entre actores.

Referencias

- BECK, U. (2010). *Sociedade de risco*. San Pablo: Editora 34.
- CEBALLOS, G., et al. (2015). «Accelerated modern human-induced species losses: Entering the sixth mass extinction»,

- Science Advances*, 1(5): e1400253.
- CRUTZEN, P. J. (2002). «Geology of mankind: the Anthropocene», *Nature*, 415, p. 23.
- DE MARCHI, B., y RAVETZ J. R. (1999). «Risk Management and Governance: a Post-Normal Science Approach», *Futures*, Londres, vol. 31, n.º 7, pp. 743-757.
- DILLING, L., y LEMOS, M.C. (2011). «Creating usable science: Opportunities and constraints for climate knowledge use and their implications for science policy», *Global Environmental Change*, 21/2, pp. 680-689.
- FUNTOWICZ, S., y RAVETZ, J. (2000). *La ciencia posnormal*. Barcelona: Icaria.
- (1997). «Ciência Pós-normal e comunidades ampliadas de pares face aos desafios ambientais», *História, Ciência, Saúde*, vol. 4, n.º 2, pp. 219-230.
- (1993). «Science for the Post-Normal Age», *Futures*, 25, pp. 735-755.
- GIDDENS, A. (2010). *A Política da Mudança Climática*. Rio de Janeiro: Zahar.
- HACKMANN, H., MOSER, S.C., y LERA ST CLAIR, A. (2014). «The social heart of global environmental change», *Nature Climate Change*, 4(8), pp. 653-655.
- HOFFMAN, A. (2015). *How Culture Shapes the Climate Change Debate*, Stanford Briefs. Stanford: Stanford University Press.
- JACOBI, P. R. (2012). «Governança ambiental, participação social e educação para a sustentabilidade», pp. 343-361, en Philippi, A. et al. (eds.). *Gestão da Natureza Pública e Sustentabilidade*. San Pablo: Manole.
- JASANOFF, S., y Martello, M. (2004). *Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance (Politics, Science, and the Environment)*. Cambridge: MIT Press.
- JONES, L, CHAMPALLE, C., CHESTERMAN, S, CRAMER, L., y CRANE, T.A. (2015). *Identifying constraining and enabling factors to the uptake of medium- and long-term climate information in decision making*. CCAFS Working Paper no. 113. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). Copenhagen. Disponible en: <www.ccafs.cgiar.org>.
- MILLER, C., y EDWARDS, P. (2001). *Changing the Atmosphere- Expert Knowledge and Environmental Governance*. Cambridge: MIT Press.
- MOSER, S. C. (2013). «Possibilities and prospects of social change in response to the environmental crisis: Introduction to Part», *World Social Science Report*, pp. 281-286, Paris, UNESCO, ISSC.
- ROCKSTROM, J., et al. (2009). «Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity», *Ecology and Society*, vol. 14, n.º 2.
- VIOLA, E., y FRANCINI, M. (2012). «Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários», *Ambiente & Sociedade*, 15(3), pp. 1-18.

Hacia una reforma tecnológica de los sistemas de votación

—» JUAN MANUEL BUSTO

Abogado (UCA, Argentina). Magíster en Asuntos Electorales (Universidad de Valencia, España). Diplomado en Gestión Pública (ucc, Argentina). Diplomado en Teoría Política y Gestión Pública (UMH, Chile). Director del Observatorio Político Electoral de la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP).

El carácter instrumental del sufragio y las boletas electorales

El sufragio es un derecho político, público y subjetivo de naturaleza política que consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder del Estado (Dalla Via, 2009, p. 278).

Tiene la función de garantizar la representación política, lo que implica no solo la elección de quienes ejercerán el gobierno, sino también de quienes controlarán al oficialismo de turno, es decir, la oposición.

También consolida los procesos de democracia participativa, dado que institutos como el plebiscito, el referéndum o la revocatoria de mandatos solo pueden lograrse por medio de la participación ciudadana a través del sufragio.

El sufragio legitima la función del Estado y el proceso electoral.

Por eso, el concepto de sufragio se debe diferenciar del concepto de voto, siendo este último una consecuencia del primero. En tal sentido, el voto es el acto formal por el cual se ejerce el derecho al sufragio. En otras palabras, el voto propiamente dicho tiene una función instrumental respecto del acto soberano por el cual a partir de voluntades individuales se logra la voluntad colectiva.

Se denominan elementos instrumentales a todos aquellos que tienen por fin facilitar el desarrollo de los procesos que implican la puesta en marcha de los elementos sustanciales.

El voto tiene la función de estructurar o instrumentar el derecho de sufragio con miras a facilitar la operación de selección y elección del elector. Sirve para representar las pluralidades de opiniones o para consolidar la estabilidad gubernativa.

Es una técnica o un procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral hace una manifestación o expresión de opiniones políti-

cas, con dos finalidades distintas: para elegir gobernantes y para la adopción de decisiones políticas.

Por tanto, no es un fin en sí mismo sino un medio para hacer efectiva la legitimidad democrática. En efecto, como sostiene Martino (1999, p. 25), «no son una *conditio per quam*, sino un medio de la democracia y, para adquirir significado, deben ser colocados en un contexto histórico, en un sistema político, a falta de los cuales los vicios y las virtudes que se predicaban para cada sistema electoral carecen de sustento».

Desde el punto de vista técnico es una herramienta que busca encontrar las fórmulas que mejor satisfagan las exigencias de imparcialidad (igualdad de oportunidades) y de concreción, a los fines de que los representantes puedan (efectivamente) llegar al gobierno.

Por otra parte, desde el punto de vista político, tiene como objetivo evidenciar las opiniones sociales como un medio para que se materialice la voluntad democrática.

El carácter instrumental del sufragio —representado en el voto— se encuentra en que desarrolla una actividad de administración como canal de comunicación entre gobernantes y gobernados, que permite el recambio periódico y pacífico de la clase política y garantiza una representación de opiniones e intereses mediante la participación popular en la toma de decisiones.

Al respecto, Sánchez Agesta (1974, p. 281) sostiene que «la votación es un artificio para el recuento de opiniones y su resolución en una decisión unitaria

en los cuerpos o sujetos colectivos». Por lo tanto, un ciudadano que vota expresa una opinión con la que contribuye a definir una decisión política o a designar una persona que le sustituya en la adopción de esas decisiones políticas.

Es importante señalar que, al ser el voto un instrumento, este puede implementarse mediante mecanismos manuales o físicos o por medio del uso de tecnologías como el voto electrónico o la boleta única electrónica.

En definitiva, el sufragio como mecánica de la votación cumple una función instrumental respecto del acto soberano de expresión del voto por los electores, que constituye la fase intermedia del proceso electoral que se inicia con la convocatoria de las elecciones y concluye con el escrutinio y la proclamación de los elegidos (Martínez Dalmau, 2014, p. 12).

Por estos motivos resulta importante analizar *el instrumento mediante el cual se instrumenta el sufragio, es decir, las boletas electorales*.

Los sistemas de votación o boletas electorales son uno de los subsistemas de los sistemas electorales y, por tanto, son una condición a la forma y modo como decide su preferencia electoral el elector.

Las boletas electorales como instrumento de votación repercuten en los principios fundamentales del sufragio y los condicionan.

En tal sentido, el *principio de universalidad* depende en cierta medida de que las boletas electorales sean diseñadas de una forma sencilla y la forma de votar no requiera conocimientos técnicos previos. Asimismo, la capa-

» El voto no es un fin en sí mismo sino un medio para hacer efectiva la legitimidad democrática «

citación y el instrumento de votación pueden en casos extremos ser censitarios.

También el *principio de secreto* se encuentra relacionado con las boletas, dado que errores en su confección o diseño pueden permitir que se conozca la preferencia electoral realizada por el elector.

Asimismo, *los principios de igualdad y libertad* también se encuentran determinados en parte por los instrumentos de votación, debido a que estos pueden afectar o alterar la real voluntad del elector e incluso facilitar prácticas fraudulentas.

Finalmente, cada forma de votación tiene sus propias reglas. Al respecto, Ana Catarina Clemente (2007, p. 900) sostiene que las boletas electorales tienen consecuencias en el proceso electoral y sobre los resultados políticos, en el sentido de una mayor o menor posibilidad de diferenciación del voto, y por lo tanto constituyen «el medio para realizar el recuento de los sufragios, es decir, el escrutinio; las boletas tienen también una función de gran relevancia en el proceso electoral, pues el ciudadano escoge mediante este documento el partido político y los candidatos de su elección. Así, la boleta constituye el instrumento mismo con el cual el votante expresa su preferencia política».

Por todo lo expuesto, queda en evidencia que la selección del mecanismo de votación influye en el sistema político y electoral.

Las normas básicas de las boletas electorales

Clemente (2007, pp. 906-916) señala que las boletas electorales poseen distintas normas necesarias mediante las cuales se pueden sistematizar las principales características de los distintos tipos de boletas y el modo en que son implementadas por los gobiernos. En este sentido, observa que hay tres tipos de normas: de competencia, de seguridad y de control y transparencia. También, hay que agregar las normas económicas.

Es importante tener en cuenta que las normas sistematizan las características de los sistemas de votación.

Las *normas de competencia* tienen por finalidad saber dónde se encuentran reglamentadas las boletas electorales, quién las aprueba, quién es responsable de su impresión y quién las distribuye. Tienen la importante tarea de fortalecer la igualdad de trato y equidad entre candidatos.

Las *normas de seguridad y control* hacen a los distintos mecanismos establecidos para evitar la falsificación de los instrumentos o el fraude electoral mediante la sustracción o adulteración.

Las *normas de transparencia* son aquellas que hacen a la accesibilidad de las boletas, de modo tal que sean de fácil comprensión para los electores. También tienen por objetivo lograr

que el diseño de las boletas no condicione la preferencia electoral del votante. Estas normas exigen en algunos casos que la autoridad electoral realice una fuerte campaña de capacitación previa a los comicios en atención a la complejidad de la forma en que se emite el voto.

Las *normas económicas* tienen como objetivo analizar la relación costo-beneficio de la implementación de las boletas electorales. En tal sentido, la calidad del papel que se utiliza, el costo de impresión y distribución, los gastos de las campañas de capacitación y los procesos de adquisición o licitación de las máquinas de votación electrónica son cuestiones que impactan sensiblemente en los procesos electorales y pueden incluso condicionar las decisiones electorales de los ciudadanos.

El éxito de estas normas se encuentra en lograr la transparencia e integridad del sufragio mediante la creación de reglas claras, previamente conocidas por todos.

Estructura de las boletas de votación

La clasificación básica de las boletas electorales se hace según su estructura, debido a que determinan la forma de emitir el voto. Las dos estructuras de boletas más utilizadas en el mundo difieren sustancialmente entre sí por el modo de emitir el voto. Una es la boleta múltiple o *boleta y sobre* y la otra es la boleta única o papeleta australiana.

Finalmente se deben agregar a esta clasificación los mecanismos de vota-

ción por sistemas automáticos o electrónicos.

La boleta electoral múltiple

En los sistemas de votación por boleta múltiple, todas las papeletas de las distintas agrupaciones políticas o candidatos se disponen en un recinto reservado (cuarto oscuro, cabina de votación, etc.) en donde el elector ingresa y selecciona la boleta de su preferencia, la que introduce en un sobre para luego depositarla en la urna.

Este mecanismo de emisión del voto es de origen francés y es utilizado en Francia, Argentina, Uruguay, Congo, España, Suecia, entre otros.

El sistema es compatible con la gran mayoría de fórmulas electoras; sin embargo, no es recomendable para los sistemas ordinales, a un punto tal que no se puede utilizar en el voto único transferible o en el voto alternativo.

Las boletas pueden ser fraccionables o no. Existen distintos tipos de fraccionamientos. Uno es el denominado *lista sábana horizontal*, dado que se confecciona una boleta por cada partido y se exponen todas las categorías, divididas a través de un troquelado o de una línea punteada. Este sistema dificulta en cierta medida la posibilidad de fraccionamiento por el elector. El otro es el fraccionamiento previo por categoría.

Por lo general, la impresión o confección de este tipo de boletas está a cargo de los distintos partidos políticos que participan de los comicios, aunque pueden ser confeccionadas por la autoridad electoral.

En principio no se requieren mecanismos de control, lo cual reduce gastos relacionados con tipos especiales de papel u otros elementos de seguridad sobre las boletas. Pese a ello, el hecho de que haya tantas boletas como partidos y categorías a elegir implica que necesariamente se deban imprimir las boletas bajo la ecuación *cantidad de electores registrados x cantidad de partidos u alianzas que compiten*, por lo tanto, este aspecto incrementa los costos, más aún si se tiene en cuenta que por un principio de equidad entre candidaturas las boletas deberían ser costeadas por el Estado.

Como normas de transparencia y competencia, las boletas múltiples deben tener un mismo tamaño, una estructura básica común y ser confeccionadas con el mismo tipo de papel.

Por otra parte, la autoridad electoral debe establecer pautas estandarizadas para la confección de las boletas, para resguardar la equidad entre candidaturas y a fin de evitar inducir a error o a la confusión de los ciudadanos a la hora de emitir el voto.

» En los sistemas de votación por boleta múltiple, todas las papeletas de las distintas agrupaciones políticas o candidatos se disponen en un recinto reservado en donde el elector ingresa y selecciona la de su preferencia «

Además, la autoridad electoral debe ser la encargada de aprobar o no el diseño de las boletas. También debe procurar que el orden en que estén dispuestas las boletas en el cuarto oscuro o cabina de votación sea bajo criterios de justicia y equidad. En algunos países la distribución depende de un sorteo previo, del orden alfabético de los partidos o simplemente del momento en que fue inscrito el partido o presentada la lista de candidatos.

En cuanto a las *normas de control y seguridad*, en algunos casos se establece un tipo de papel especial o se prevé la utilización de determinados tipos de papel o sellos de agua.

Sin embargo, en atención a la exigencia de que durante todo el día de elecciones en los locales de votación se deban encontrar a disposición de los electores todas las boletas partidarias, las cuestiones de control y seguridad están más relacionadas con evitar la sustracción u ocultación de boletas de los cuartos oscuros o las cabinas electorales, lo cual sin duda perjudica a los partidos políticos con menor cantidad de apoderados o fiscales partidarios.

Es importante que el sobre en donde se inserta el voto tenga un espesor y color que impidan que se pueda ver la boleta elegida. En muchos países se establece que el sobre sea firmado por la autoridad electoral antes de ser entregado al elector; si bien esto es cuestionado porque se podría poner una marca para identificar al votante, tiene por finalidad evitar lo que se denomina voto en cadena.

Esta forma de emisión del voto es accesible y de fácil comprensión para los

electores, en especial en aquellos países en donde existe un alto porcentaje de analfabetos. También facilita la votación a personas con capacidades reducidas o problemas visuales, dado que pueden llevar la boleta al centro de votación, sin necesidad de buscarla en la cabina de votación o el cuarto oscuro.

La posibilidad de distribución partidaria de las boletas a los electores con anticipación a los comicios también cumple una función de propaganda política. Aunque también contribuye, en algunos casos, a prácticas clientelares mediante la compraventa de votos.

Para terminar, se debe señalar que este documento electoral puede generar demoras y errores en el recuento de votos y confección de actas de escrutinio en elecciones simultáneas con boletas fraccionables.

Boleta única

La boleta única se utilizó por primera vez en Australia en 1856 y es el sistema de votación más utilizado en el mundo. Pueden mencionarse como ejemplo de ello, además de Australia, países como Alemania, Chile, México, Canadá, India, entre otros (Blando, 2015, p. 25).

El sistema de boleta única consiste en que los electores reciben una sola papeleta que incluye a todos los partidos o candidatos y tienen que indicar en ella su preferencia electoral, para luego depositarla en la urna.

Este tipo de estructura de boleta es aplicable a todos los sistemas electorales, incluso aquellos que no son factibles mediante el sistema de boletas partidarias o múltiples.



La boleta única electrónica ingresa a la urna
 Foto: NDeane [CC BY-SA 3.0], via Wikimedia Commons

» El sistema de boleta única consiste en que los electores reciben una sola papeleta que incluye a todos los partidos o candidatos y tienen que indicar en ella su preferencia electoral, para luego depositarla en la urna »

Por su parte, en cuanto a las *normas de transparencia y competencia*, las boletas son diseñadas, distribuidas e impresas por la autoridad electoral, con el debido control de las agrupaciones políticas o candidatos.

El diseño es fundamental en este tipo de boletas, dado que en la boleta única se deben encontrar no solo todos los candidatos y partidos (símbolos, número de lista, etc.), sino que además debe estar claramente identificada la forma mediante la cual el elector realiza su preferencia electoral (una cruz, una marca, tachado, etc.).

Es importante que el tamaño de la letra utilizada, como así también la calidad del papel y el color permitan identificar claramente a los candidatos y a las agrupaciones políticas. En efecto, si una partida de boletas es mal impresa e impide que se pueda ver con nitidez la fotografía del candidato o el símbolo de la agrupación política, sin lugar a dudas se estaría afectando seriamente la igualdad entre candidatos.

Las boletas pueden estar divididas por categorías (categóricas) o no (integradas). En las primeras, al elector se le dan tantas boletas como categorías haya que elegir; por el contrario, en las segundas se le entrega una sola boleta con todas las categorías.

A través de las categorías se busca que el elector tenga un claro conocimiento del cargo y el candidato que está eligiendo. En cambio, en las integradas se busca que el elector pueda identificar con facilidad la identidad partidaria de cada candidato; por eso, en general en dichas boletas se incluye un casillero extra para el caso en que se prefiera votar a un mismo partido en todas las categorías.

En ambos casos, la boleta única facilita el voto cruzado y le da una gran posibilidad de elección al elector.

También los casilleros o espacios correspondientes a cada partido político, candidato y categoría deben ser equidistantes y estar distribuidos de manera tal que no se confundan entre sí. Relacionado con este tema se encuentra el orden en que aparecen los partidos políticos o candidatos en la boleta. Esta cuestión también es de vital importancia, dado que en una boleta con muchos candidatos, estos pueden mezclarse a simple vista y el elector por error puede terminar eligiendo a un candidato diferente al preferido. Los sistemas para determinar el orden son similares a los de la ubicación de las boletas múltiples o partidarias en el cuarto oscuro o cabina electoral.

Se tiene que velar para que los nombres, y en su caso las fotos de los candidatos, sean de fácil visualización y lectura. Por este motivo se debe realizar un pormenorizado control de las posibles fallas de impresión de las boletas, por ejemplo, partidas en donde la foto de un candidato no se vea o el nombre se encuentre borrado.

En los sistemas electorales de lista cerrada, por limitaciones de espacio, por lo general solo se incluyen en las boletas los nombres de los primeros candidatos, y la lista completa con todos los nombres debe encontrarse en el cuarto oscuro o cabina electoral.

Es recomendable que en el caso de elecciones simultáneas las categorías se identifiquen con distintos colores.

Una cuestión de vital importancia que hace a la transparencia es determinar cómo se emite el voto en blanco. El desconocimiento del elector o un diseño confuso pueden conducir por error

a la anulación del voto. En algunos casos se opta por incluir un casillero que indica expresamente que se vota en blanco; en otros, la falta de marca en la boleta se entiende como voto en blanco.

Entre las *normas de seguridad de la boleta única* cabe destacar algunas medidas. Para resguardar la integridad de los comicios, el Estado debe distribuir una cantidad tal de boletas que permita prever la posibilidad de que algún elector se equivoque y solicite una nueva boleta. Se debe controlar la cantidad de boletas entregadas y de votantes que sufragaron, como así también las boletas desechadas y las no utilizadas; para ello, en algunos sistemas se prevé que las boletas tengan un talonario de modo que puedan ser contabilizadas al cierre de los comicios.

Se debe utilizar un papel de gran espesor para evitar que se pueda ver en el reverso la marca realizada por el elector. Así también, se utilizan sellos de agua u otras marcas en la boleta para dificultar la falsificación. Para garantizar el secreto del voto, algunos países requieren que se introduzca la boleta en un sobre; en otros, se establece un sistema especial para doblar la boleta.

La boleta única implica un costo de impresión comparativamente menor al del sistema de boletas múltiples: una boleta única por elector (y por categoría, en el caso de las categóricas) más un porcentaje extra de boletas para suplir posibles errores; en el otro sistema se deben imprimir tantas boletas partidarias como electores figuren en el padrón electoral.

Queda en evidencia que el sistema de boleta única es más complejo que el de boletas múltiples. Para que el elector pueda sufragar correctamente es necesaria una importante capacitación en relación con la forma en que se emite el sufragio, en especial en aquellos países con alto porcentaje de analfabetismo.

Sin embargo, este sistema tiene ventajas respecto al de boletas múltiples porque: 1. se eliminan distintas prácticas tendientes a robar u ocultar boletas, lo que beneficia a los candidatos o agrupaciones políticas con menor estructura para fiscalizar los comicios; 2. se elimina el denominado *voto en cadena*; 3. se facilita el voto cruzado y la posibilidad de elección del elector.

Ahora bien, no garantiza una transparencia plena, dado que la compra del voto se puede realizar mediante la fotografía por celular de la boleta única con la preferencia electoral marcada antes de depositar la boleta en la urna. Además los fiscales partidarios durante el recuento de votos pueden marcar las boletas para anular el voto perjudicando a otro candidato o simplemente marcando una boleta vacía introducida en la urna por un elector.

Con relación al recuento, se debe destacar que por las propias características de las boletas (cantidad de ofertas electorales, tamaño del papel, cantidad de información en la boleta, etc.) en elecciones simultáneas el recuento de votos suele ser complejo y lento.

Voto electrónico

Varios países poseen sistemas de voto electrónico, entre ellos: India, Bélgica,

Estados Unidos, Brasil, Filipinas, Venezuela, Suiza, Bélgica, Austria, Francia, Estonia, México, Perú y Filipinas. Más de un cuarto de la población mundial vota por sistemas automatizados (Busto, 2014, p. 2).

Sin embargo, más allá de esta referencia estadística, no se puede pasar por alto que aún existe resistencia por grandes sectores de la población a la implementación del voto electrónico; y ello es así en parte porque en la práctica no siempre su adopción ha sido positiva. En efecto la factibilidad del voto electrónico no depende solo de las vulnerabilidades del sistema sino que también de la accesibilidad, aceptación y confianza de la ciudadanía. Por tal motivo es necesario indagar un poco sobre el tema.

Martínez Dalmau (2011, p. 229) observa que «el voto electrónico implica que la manifestación de la voluntad del elector se realice a través de un mecanismo electrónico, único o complementario al procedimiento manual».

Existen numerosos mecanismos de votación electrónica y es necesario realizar una breve clasificación.

En primer lugar se puede diferenciar el voto digital o remoto del voto electrónico propiamente dicho o presencial.

El voto digital o remoto es el procedimiento de votación por medio de una red —abierta o cerrada— que no requiere de la presencia física y la identificación del elector en el centro de votación. La principal crítica a estos sistemas es que el sufragio se emite en entornos no controlados.

En cambio, el voto electrónico presencial es realizado en un entorno

controlado: la emisión del sufragio se realiza en el centro de votación con la presencia física del votante y por medio de máquinas y programas que no están conectados a una red.

Los sistemas de voto electrónico presencial encuadran básicamente en dos grandes familias, distintas en su arquitectura tecnológica y alcance: sistemas de lectura óptica del voto (OCR) o de registro electrónico directo (DRE). Los primeros se limitan a leer e interpretar una operación manual del votante mientras que los segundos registran tecnológicamente (y eventualmente consignan en un soporte material) la opción del elector (Tullio, 2005).

Según el *Manual para las misiones de observación electoral* de la OEA sobre el uso de tecnología electoral, los sistemas de voto electrónico de registro directo (DRE, por sus siglas en inglés y RED en español),

graban los votos por medio de una boleta digital de votación, presentada en pantalla provista de componentes electrónicos que pueden ser activados por el votante (típica-

mente botones o pantalla de digitación), procesan los datos mediante programas de computación y registran los datos de la votación y las imágenes de las boletas en memoria. [...] El sistema también puede proveer un medio para transmitir los votos o boletas individuales o los totales de votos al centro nacional de cómputo. Típicamente, las boletas se cuentan a medida que se van emitiendo y los resultados se imprimen luego del cierre de la votación. [...] Los sistemas y equipos tecnológicos que se pueden utilizar para este fin son: urnas electrónicas, computadoras, pantallas táctiles, sistemas visuales, sistemas biométricos de identificación y redes de comunicación. (OEA, 2008, p. 18)

Estos sistemas si bien agilizan el proceso electoral y no requieren la utilización de papel, son criticados en atención a que la información guardada en la máquina de votación no puede ser verificada o auditada por personas sin conocimientos técnicos, además de que puede ser atacada por *hackers*. Tampoco prevén una herramienta que



Máquina de voto electrónico
Foto: NDeane [CC BY-SA 3.0],
vía Wikimedia Commons

garantice al elector que la máquina registró correctamente su elección. Sin embargo, y para hacer frente a esta última crítica se creó el denominado *método Mercuri*, según el cual la máquina emite una constancia en papel del voto efectuado por el elector. Dicha constancia en algunos casos es depositada en una urna para su eventual confron- te con el escrutinio que efectúe la máquina, y en otros se lo lleva el elector.

En cambio, en los sistemas de lectura óptica del voto o votación con escaneo óptico se continúan utilizando boletas electorales de papel pero con la particularidad de que un dispositivo de conteo óptico las identifica y registra los votos, totalizándolos en la máquina electoral.

Las boletas poseen un chip, registro o banda que permite el registro, recuento y totalización electrónica del voto.

Estos sistemas no necesariamente almacenan información en las máquinas de votación, dado que permiten que el elector, a partir de una tarjeta o boleta neutra, confeccione su votación (ya sea en forma manual o en la misma máquina de votación) y la deposite en la urna de votación tradicional o papel. Luego, al cierre del acto comicial, se abre la urna y por el sistema de esca-

neo óptico se contabilizan las boletas en la máquina de votación. Esta situación tiene una ventaja cualitativa con los sistemas RED, por cuanto existen mayores garantías para verificar la integridad del sistema y la información no se almacena en la máquina.

Siguiendo la clasificación del *Manual* de la OEA, los tipos de tecnologías que se pueden emplear para el escaneo óptico son: el lector de marcas ópticas (OMR, por su sigla en inglés), el reconocimiento de caracteres ópticos (OCR) y el reconocimiento inteligente de caracteres (ICR) (OEA, 2008, pp. 18-19).

A esta clasificación se le pueden agregar los sistemas de Lever Machine, en los cuales se utilizan palancas mecánicas para efectuar las opciones del voto entre varias candidaturas, y el sistema de tarjetas perforadas, que permite la automatización del recuento de votos por medio de las marcas o perforaciones que efectúan los votantes sobre sus opciones electorales (Tula, 2005).

En definitiva, lo que identifica a estos mecanismos de votación es que la emisión de la voluntad del votante se realiza mediante procedimientos automatizados o electrónicos; sin embargo, el alcance, diseño, contenido y programación de cada uno es diferente. Por



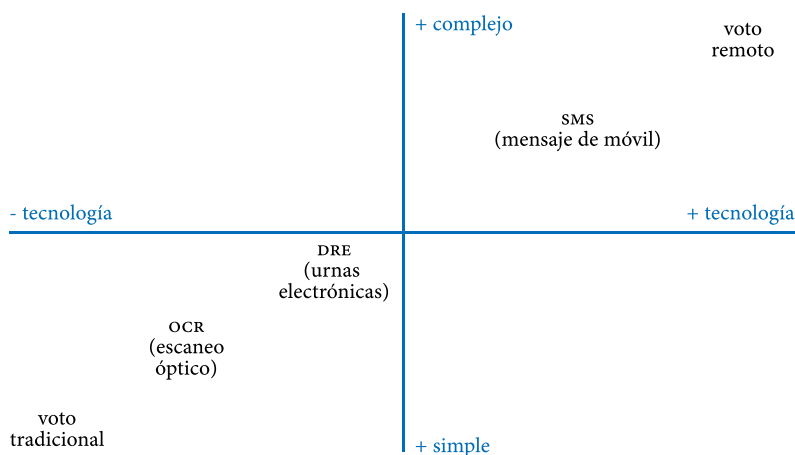
Foto: Ciudadanía Digital [CC BY-SA 4.0],
vía Wikimedia Commons

lo tanto, el análisis de los sistemas de votación electrónica solo se puede realizar caso a caso y según su implementación y aceptación por la sociedad.

En tal sentido es de ayuda el esquema de los modelos tecnológicos de

votación realizado por Reniu Vilamala (2008, p. 34) y que toma como variables la relación simplicidad-complejidad y el grado tecnológico del sistema de votación (véase figura 1).

Figura 1. Modelos tecnológicos de votación



Fuente: Reniu Vilamala (2008, p. 34).

El voto electrónico: ¿una etapa superadora?

García Soriano observa que antes de la implementación de estos sistemas se deben realizar las siguientes preguntas: ¿puede la tecnología, que permite el voto electrónico, mejorar nuestro sistema democrático? O, al menos, ¿presentaría su utilización ciertas ventajas que no menoscaben las garantías que han de rodear a unas elecciones democráticas? (García Soriano, 2008, p. 89).

Por ello, el valor del voto electrónico depende de su capacidad para cumplir con la función intermedia y facili-

tadora de los procesos democráticos de toma de decisiones. Y solo a partir de esta regla se puede justificar la incorporación de nuevas tecnologías.

Como dice García Soriano (2008, p. 87), citando a Andreu Riera Jorba, la incorporación de tecnología en los procesos electorales es una evolución y no una revolución; por lo tanto, nunca que se debe perder el foco de que la relación entre voto y democracia es, en su fundamento, una relación de dependencia del primero respecto de la segunda.

En efecto, en lugares como Latinoamérica la implementación de los

sistemas de votación electrónica ha tenido una función legitimadora de la democracia, por cuanto, desde el punto de vista del derecho electoral activo, ha contribuido a evitar o reducir prácticas políticas fraudulentas o clientelares tales como la compra de votos, el voto en cadena, la alteración o manipulación de los recuentos de votos, etcétera.

Por su parte, desde el derecho electoral pasivo ha contribuido a lograr una equidad entre las distintas candidaturas, al tener un diseño que permite que toda la oferta electoral se encuentre en iguales condiciones.

Además, ofrece indudables ventajas con relación al recuento de votos, que se realiza con exactitud y rapidez.

También puede mejorar los rendimientos desde lo económico. Sin embargo, se debe señalar que los costos de implementación son considerables si se tiene en cuenta el proceso de capacitación y difusión del sistema. Además, en el caso de los sistemas de votación presenciales, la adquisición de máquinas de votación exige un considerable desembolso, ya sea por la compra o el alquiler de los equipos.

Pero la más elemental teoría económica obliga a considerar al mismo tiempo los ingresos o, si se quiere, las cantidades que se ahorran como consecuencia del nuevo sistema en gastos de confección y distribución de boletas y sobres electorales, gastos derivados del escrutinio o recuento de votos, etcétera. En definitiva, los beneficios en términos económicos son relativos y dependen de evaluar el grado y tiempo de amortización en términos puros de rentabilidad.

Más allá de las ventajas señaladas, no se puede pasar por alto que cual-

quier tipo de sistema de votación electrónica debe garantizar los principios básicos del sufragio, como así también la integridad, transparencia, objetividad, precisión, seguridad, fiabilidad y verificabilidad del proceso electoral.

En tal sentido, el *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral* de la Comisión de Venecia (2003) observa que las técnicas de votación mecánica y electrónica

presentan una ventaja manifiesta cuando tienen lugar simultáneamente varias elecciones, incluso si es necesario adoptar ciertas precauciones para limitar los riesgos de fraude, lo que puede hacerse específicamente permitiendo al votante obtener confirmación inmediata del voto que ha emitido. Claro está, es importante velar por que las papeletas estén diseñadas de manera que se evite todo tipo de confusión. Para facilitar la verificación y el recuento en caso de impugnación, se puede prever también que la máquina imprima automáticamente una papeleta en que figure el voto emitido; esas papeletas deberían guardarse automáticamente en una caja cerrada, para que no estén a la vista. Todos los medios utilizados deberían contribuir a garantizar la confidencialidad del voto.

Sin embargo, destaca que:

el voto electrónico debería admitirse solamente cuando sea seguro y fiable; en particular, los votantes deberían poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, en caso

necesario, en el respeto del secreto del sufragio; la transparencia del sistema deberá estar garantizada. [...] es seguro si el sistema es capaz de resistir a los ataques deliberados; es fiable si puede funcionar adecuadamente, a pesar de cualquier deficiencia de que puedan adolecer los equipos o los programas informáticos. Por otra parte, el votante deberá poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, si fuera necesario, siempre que se respete el secreto del voto. (punto 3.2.2.3)

El voto electrónico y los principios básicos del sufragio

Los sistemas de votación electrónica o automatizada deben garantizar que el voto sea *universal, igual, libre y secreto*.

La *universalidad* se encuentra garantizada cuando el sistema es accesible, comprensible y fácilmente utilizable. Por ello, la cuestión a tener en cuenta es la denominada *brecha digital*, entendida esta como el grado de conocimiento y acceso a las nuevas tecnologías en la población.

En efecto, sin una debida capacitación o preparación del electorado, la incorporación de nuevas tecnologías podría traer como efecto no deseado la expulsión del sistema electoral de los ciudadanos que, instalados en pautas culturales del comportamiento electoral clásico, se muestran reticentes a la utilización de esas nuevas tecnologías (Cano Bueso, 2000, p. 75).

Sobre este punto no se puede pasar por alto que en países con un alto

nivel de analfabetismo, como Brasil y Paraguay, el sistema de *urnas electrónicas* fue recibido positivamente por la sociedad, en virtud de la incorporación de fotografías de los candidatos y de símbolos y números partidarios que permitieron que los electores identificaran a los candidatos.

El *principio de igualdad* implica que el sistema debe evitar que un votante pueda emitir su voto más de una vez, ya sea introduciendo más de una papeleta dentro de una urna electrónica o realizando el procedimiento de votación varias veces. En tal sentido, se debe prever que el votante solo esté autorizado para votar si efectivamente aún no ha hecho.

Esta prescripción pretende traducir al ámbito del voto electrónico el principio de igualdad: *un hombre, un voto*, y limitar, en todo caso, las posibles formas de fraude o error mediante las cuales un votante podría reiterar más de una vez el ejercicio de su derecho (González de la Garza, 2008, p. 274).

En el voto electrónico presencial, esta situación puede ser resuelta por la autoridad electoral, que puede constatar si la persona ha votado o no; en cambio, en el voto remoto existe un serio riesgo de que alguien pueda votar en más de una ocasión ante un error o deficiencia del proceso informático.

Igual de compleja es la situación en los sistemas en donde se prevean sistemas mixtos de votación (presencial y remoto); se debe evitar que cualquier votante emita un voto por más de un canal de votación.

Este principio también puede verse afectado en el proceso de transición

entre un sistema tradicional en papel a uno electrónico, ya que sustituir por completo un mecanismo de votación crea una obligación sobrevenida que ciertos ciudadanos pueden no estar dispuestos a aceptar (Esteve, 2012, p. 58).

En relación con que el *voto debe ser libre*, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 30 de setiembre de 2004, en la Recomendación sobre normas legales operativas para el voto electrónico en relación con el Acta de Ayuda al Votante Americano para Votar (HAVA, Help American Vote Act), destacó que el voto electrónico deberá asegurar la libre formación y expresión de la opinión del votante. A tal efecto, los votantes deben: 1) Ser guiados a través del proceso de voto electrónico de manera tal que se evite que voten de forma precipitada o sin reflexión. En otras palabras, la pauta procedimental debe permitir que el voto se emita de modo mediano y reflexivo. 2) Poder modificar su elección en cualquier momento del proceso de votación electrónica antes de emitir su voto, o abandonar el proceso sin que sus elecciones previas sean registradas o puestas a disposición de cualquier persona. 3) Poder emitir el sufragio sin expresar preferencia por ninguna opción (voto en blanco) (resol. CMCE 30/09/04, anexo I.a.III).

Para que el voto sea libre de presiones, el elector debe disponer asimismo de un tiempo razonable y suficiente para emitirlo.

Debe tenerse en cuenta que en los sistemas de voto electrónico desaparece el voto nulo. Tradicionalmente se denomina *voto nulo* al voto inválido por poseer algún error o defecto que

impida conocer cuál ha sido la verdadera voluntad del elector. Sin embargo, en los últimos años en diversas partes del mundo distintas organizaciones civiles han comenzado a promover al voto nulo como un voto protesta, es decir, como un derecho de los electores. Esto es así porque, a diferencia del voto en blanco (voto válido que no expresa preferencia por ninguna agrupación política), el voto nulo no computa para el reparto de escaños, y por lo tanto no incide en el resultado final de la elección.

Por lo tanto, el voto nulo ya deja de ser un error y pasa a ser una preferencia electoral que refleja una disconformidad o descrédito del elector hacia el sistema electoral o político. El voto nulo consciente es una variante en el comportamiento electoral que se fundamenta en el rechazo fehaciente de cualquier candidatura y en la crítica contra el proceso mismo de la elección. Por lo tanto, con este actuar el elector toma parte en el proceso participativo.

Frente a este nuevo paradigma, la discusión se centra en determinar si el voto nulo es un derecho o no. Para esto se deben analizar las normas, como así también el propio sistema electoral. En tal sentido, si se tiene en cuenta que el principio legal de que *todo lo permitido no está prohibido*, el elector efectivamente tiene derecho a manifestar su voluntad electoral mediante el voto nulo, en la medida en que no exista una norma que prohíba dicho tipo de voto.

En el caso del voto electrónico, la desaparición del voto nulo estaría cercenando uno de los elementos que constituyen el libre ejercicio democrático

tico del derecho de sufragio (Vilamala, 2008, p. 40), en virtud de que es una alternativa válida en la medida en que no esté expresamente prohibido por la ley.

El *secreto del voto* es quizás uno de los temas más debatidos a la hora de analizar las virtudes y debilidades de los sistemas automatizados o electrónicos. Este tema debe analizarse desde dos facetas. Una se relaciona con la libertad y se centra en la necesidad de que nadie presione al elector, y la segunda entiende el secreto como privacidad, es decir, que el contenido del sufragio no pueda de alguna forma vincularse con algún elector concreto.

Se debe garantizar que el sufragio sea secreto en cualquier fase del procedimiento de votación y, en particular, en la autenticación del votante. Además, se debe garantizar el anonimato en el recuento de votos.

Dada la diversidad de sistemas de votación electrónica, este inconveniente solo se encuentra relacionado con las denominadas *urnas electrónicas* y el voto electrónico remoto, no así con los sistemas de escaneo óptico, que no guardan información y la boleta se deposita en una urna tradicional.

En efecto, González de la Garza (2008, p. 297) observa que la fase de disociación entre la identidad del ciudadano y el voto emitido queda garantizada con la entrega de tarjetas o boletas de votación neutras. Aunque es posible la asociación, en el caso de que existiese —en el registro del funcionario electoral o en la máquina— un registro de datos horarios.

En cambio, en los otros sistemas es necesario que el programa que con-

»El secreto del voto es quizás uno de los temas más debatidos a la hora de analizar las virtudes y debilidades de los sistemas automatizados o electrónicos«

trola las operaciones de registración de electores y la emisión del sufragio disocie electrónicamente el voto del usuario. La situación es más complicada aún en los sistemas de votación electrónica remota en donde los datos de identificación y el contenido del voto deben gestionarse de modo separado durante el proceso de emisión y gestión del voto.

Una garantía del secreto del voto en los sistemas remotos es la posibilidad de cambiar o revocar el voto en cualquier momento hasta que finalice el acto comicial.

Boltz y Centeno Lappas (2005, p. 287) señalan que:

con un sistema de votación electrónica correctamente diseñado es imposible conectar a un votante con su voto y, en consecuencia, la votación electrónica podría considerarse más secreta que la tradicional.

Sin embargo, los sistemas de voto electrónico también podrían estar mal diseñados y, en este caso particular, podría existir una mayor amenaza a la privacidad de los votantes que con el sistema tradicional.

Además, es importante que se garantice que el sistema de votación es accesible y de fácil comprensión, pues también afectan al secreto del voto los diseños complejos de interfases o menús de pantalla que, al resultar de difícil acceso para el común de los ciudadanos, requieren de la ayuda o intervención de terceros.

El *Manual para las misiones de observación electoral* de la OEA sobre el uso de tecnología electoral advierte que en todos los tipos de sistemas de votación electrónica se debe asegurarse el anonimato, la imposibilidad de coacción (en ningún momento el elector deberá demostrar o divulgar qué voto emitió, lo que impide la compra masiva de votos y las presiones sobre los votantes) y la imparcialidad (todos los votos deben mantenerse en secreto hasta que finalice el sufragio) (OEA, 2009, p. 20).

La integridad, seguridad, fiabilidad y verificabilidad de los sistemas de votación electrónica

La precisión y exactitud de los sistemas de votación son la base de la integridad de estos. Esto implica que no se debe ignorar o alterar ningún voto válido, no se pueden contabilizar los inválidos y tampoco se pueden eliminar los sufragios ya emitidos.

Los inconvenientes que hacen que un sistema de votación electrónica no sea exacto son diversos. En efecto, pueden ser producto de ataques externos (*hackers*) o de fallas técnicas, intencionales o no, o simplemente de errores en el modo de utilización del sistema.

Tampoco puede pasarse por alto que el impacto de los errores o defectos en los sistemas de votación electrónica pueden ser generales, a diferencia de los posibles inconvenientes de los sistemas de votación en papel.

Por estos motivos, la seguridad y fiabilidad son elementos que garantizan la transparencia, y es importante contar con procesos de auditoría y verificabilidad individual y colectiva.

Al respecto, existe una importante distinción entre los sistemas de votación electrónica presencial y los sistemas remotos. En los primeros, el entorno es controlado, puesto que la votación se realiza en un lugar específico, dispuesto por la Administración electoral y bajo el control de esta y de los partidos políticos participantes. En tal sentido, el método Mercury o comprobante de votación es una importante herramienta de verificación, tanto individual como colectiva. Ahora bien, este control se encuentra estrechamente relacionado con las características del sistema electrónico elegido. En atención a que en el caso de la urna electrónica la constancia en papel no garantiza que la transmisión de datos sea correcta, a menos que dicha constancia sea depositada en una urna y posteriormente se confronten los resultados de la máquina con la sumatoria manual de las constancias depositadas en la urna.

La situación es más compleja aún en los entornos no controlados, dado que lo único que posee el elector es un código que certifica que el voto fue transmitido y recibido.

Por estos motivos, la integridad de un sistema de votación electrónica está estrechamente relacionada con el control ciudadano que se puede realizar sobre él. Esteve (2009, pp. 3-11) señala que existen tres líneas de razonamiento sobre el tema. La primera consiste en asimilar los mecanismos de voto electrónico con los mismos protocolos que cualquier producto industrial. En tal sentido, la homologación, certificación y auditorías especializadas vendrían a ser garantías de transparencia suficiente.

La segunda línea de razonamiento es la establecida por el Tribunal Constitucional Federal Alemán mediante sentencia de 3 de marzo de 2009 (TCFA, 2 BvC 3.07), según la cual el principio de publicidad y comprensión de los sistemas electorales implica que solo se puede garantizar el control si el elector puede comprender sin conocimientos técnicos el sentido de las acciones que se están llevando a cabo.

Mediante dicha sentencia el Tribunal Constitucional Federal Alemán declaró inconstitucional un tipo de sistema de *urna electrónica* atento a que los votos fueron registrados después de votar únicamente en una memoria electrónica y, por lo tanto, ni los electores ni las juntas electorales o ciudadanos presentes en la mesa de votación podían comprobar si dichos votos se registraron correctamente en las máquinas de votación.

El Tribunal consideró que el principio de publicidad de los comicios establecido por la Ley Fundamental de Bonn es incompatible con la utilización de aparatos electorales donde

el ciudadano no pueda controlar los pasos esenciales del acto electoral y determinar de modo fiable y sin conocimientos técnicos los resultados. En tal sentido señaló que la homologación o certificación técnica, como así también la rapidez en la publicación de los resultados no son fundamentos suficientes para desvirtuar el principio de publicidad, más aún si no se puede controlar el resultado final.

» La integridad de un sistema de votación electrónica está estrechamente relacionada con el control ciudadano que se puede realizar sobre él «

Es importante destacar que el Tribunal Constitución Federal Alemán ha rechazado solo una modalidad o mecanismo de votación electrónica. Sin embargo, en el mismo fallo dejó en claro que, en la medida en que se garanticen los principios de publicidad y comprensión, cualquier sistema de votación electrónica puede ser considerado constitucional. Incluso, en el apartado 125 de la sentencia fijó algunos requisitos que deben poseer los sistemas de votación electrónica para cumplir con la Ley Fundamental de Bonn. Estos requisitos son: 1) que se garantice el secreto del voto; 2) que el sistema sea comprensible, accesible, eficiente (que el elector pueda expresar exactamente su propio pensamiento) y fácilmente utilizable; 3) que la máqui-

na de votación emita un comprobante en papel por el cual el elector pueda realizar una verificación individual; y 4) que la ciudadanía pueda auditar, revisar y verificar de modo confiable y sin conocimientos técnicos especiales el acto electoral, el recuento y su resultado (TCFA, 3.3.2009, párr. 125).

La tercera vía señala que, tanto en los sistemas de votación en papel como en los electrónicos, la comprensión no debe ser necesariamente de todas y cada una de las etapas electorales, sino que se puede racionalmente deducir de un análisis en conjunto.

Esta posición se encuentra en el medio de las otras dos y focaliza la comprensión del sistema de votación desde el marco contextual, a partir de una reflexión genérica sobre el conjunto de procesos y garantías electorales.

A partir de esta última concepción se puede señalar que a la idea objetiva de *seguridad*, que busca la calidad de los mecanismos utilizados en cada una de las etapas del proceso electoral, se le debe agregar un dato subjetivo que es la *fiabilidad*.

La fiabilidad es la confianza de la ciudadanía y de los actores involucrados, a partir de la eficacia técnica del sistema. Por lo tanto, la transparencia solo se logra cuando los votantes comprenden y tienen confianza en el sistema de votación electrónica; para ello no solo deben saber cómo se vota y cuáles son sus ventajas, sino también cuáles son los fraudes que se pueden realizar y si estos se encuentran debidamente controlados.

Por todos estos motivos es importante que la información sobre el

funcionamiento del sistema esté públicamente disponible, de modo tal que exista acceso público a todas y cada una de las fases de desarrollo del proceso de voto. Esto sirve no solo para que los ciudadanos tengan mayor conocimiento del sistema, sino también para que las comunidades de especialistas pueda analizar y debatir sobre las posibles debilidades del mecanismo de votación.

En otras palabras, los datos electrónicos de naturaleza electoral solo son confiables si no existen ámbitos secretos, aunque estos estén protegidos por legítimos derechos de propiedad industrial o intelectual que resultan incompatibles con la publicidad que el sistema electoral demanda como condición *sine qua non* (González de la Garza, 2008, p. 305).

Sobre este punto Rial (2005, p. 105) sostiene que el código fuente debe ser propiedad de la autoridad electoral y no de una firma proveedora de materiales, como así también deben estar disponibles para ser inspeccionados el hardware y software.

Por lo demás, esta tercera vía pone en evidencia la importancia del rol de los observadores electorales en colaborar con las autoridades gubernamentales y con la ciudadanía en general para asegurar la imparcialidad, transparencia y confiabilidad de los procesos electorales y, de esta forma, contribuir a crear una atmósfera de confianza pública y alentar la participación ciudadana.

Finalmente, otra cuestión que se debe debatir y forma parte del principio de fiabilidad es el problema de

los servicios públicos como institutos soberanos del Estado, y su incompatibilidad con la privatización de una parte esencial del proceso del sufragio. Sin embargo, esta cuestión debe ser analizada en cada caso concreto y dependerá del marco legal y las herramientas de control que fijen las autoridades encargadas de la administración electoral. En relación con este tema también se encuentra la discusión de si las máquinas deben ser compradas por el Estado o por el contrario alquiladas.

Bibliografía

- CÁMARA NACIONAL ELECTORAL ARGENTINA (CNEA) (2015). Acordada 100/15. Buenos Aires.
- ABBOUD, Jorge Antonio y BUSTO, Juan Manuel (coords.) (2011). *Manual del primer sufragio*. Buenos Aires: ACEP-KAS.
- (coords.) (2013). *El voto joven y los nuevos desafíos electorales en Argentina*. Buenos Aires: ACEP-KAS.
- BLANDO, Oscar (2015). «La primera implementación de la boleta única en la país: Santa Fe en las elecciones de 2011», en BLANDO, Oscar, y ECHEN, Diego (coords.), *Democracia y boleta única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña normativa*, pp. 25-40.
- BOLTZ, Ingo y CENTENO LAPPAS, Federico (2005). «Riesgo y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral», en TULA, María Inés, *Voto electrónico*. Buenos Aires: Ariel Ciencias Políticas, pp. 287-314.
- BUSTO, Juan Manuel (3.11.2014). «La constitucionalidad y factibilidad del voto electrónico en la República Argentina: un análisis desde la experiencia comparada», *Diario Jurídico El Derecho*, n.º 13.601, pp. 1-4.
- CANO BUESO, Juan (2000). «Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 3, junio, pp. 63-82.
- CLEMENTE, Ana Caterina (2007). «Boletas electorales», en: NOHLEN, Dieter, OROZCO, Jesús, THOMPSON, José, y ZOVATTO, Daniel (comps.), pp. 900-916.
- COMISIÓN DE VENECIA. COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO (2003). *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*. Unión Europea.
- COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA (30.9.2004). *Recomendación R. CMCE. 30/09/04 sobre normas legales operativas para el voto electrónico en relación con el Acta de Ayuda al Votante Americano para Votar (HAVA, Help American Vote Act)*. Unión Europea: Comité de Ministros del Consejo de Europa.
- CORAITA, Jorge, y LÓPEZ MIRAU, Guillermo (2013). «El voto electrónico en Argentina: participación y transparencia. El caso salteño», en: ABBOD, Jorge Antonio, y BUSTO, Juan Manuel (coords.), pp. 190-201.
- DALLA VIA, Alberto (2009). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- ESTEVE, Jordi Barratí (2009). «Observación electoral y voto electrónico», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 39, pp. 277-296.

- (2012). «El secreto del voto en el sufragio por internet», *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 1, n.º 2, julio-diciembre, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, pp. 57-72.
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta (2008). «Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías de la integridad del proceso electoral», *Elecciones ONPE*, vol. 7, n.º 8, enero-setiembre.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, Luis (2008). *Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia*. Madrid: Edisofer.
- MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (2011). «Aspectos diferenciales del uso del voto electrónico en los procesos electorales y en los órganos colegiados», *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 25, Valencia: Cortes Valencianas, pp. 229-245.
- (2014). *Derecho político y elecciones. Máster en Asuntos Electorales: Democracias, Sistemas Electorales y Observación Electoral*. Universidad de Valencia: Aula Virtual.
- MARTINO, Antonio A. (1999). *Sistemas electorales*. Buenos Aires: Advocatus.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2008). *Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Washington: OEA.
- (2009). *Observación del uso de tecnología: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Washington: OEA.
- RENIU VILAMALA, Josep M. (2008). «Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico», *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n.º 6, pp. 32-44.
- RIAL, Juan (2005). «Consideraciones políticas sobre la aplicación del voto electrónico en América Latina», en TULA, María Inés, *Voto electrónico*. Buenos Aires: Ariel Ciencias Políticas, pp. 103-114.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis (1974). *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN (TCFA) (3.3.2009). 2 BvC .07, http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20090303_2bvco00307.html.
- TULA, María Inés (coord.) (2005). *Voto electrónico*. Buenos Aires: Ariel Ciencias Políticas.
- TULLIO, Alejandro (2005). «Organización, administración y actores electorales frente a las nuevas tecnologías», en TULA, María Inés, *Voto electrónico*. Buenos Aires: Ariel Ciencias Políticas, pp. 41-62.

Ciencia y política: ¿rivales o socios?

—» MANFRED STEFFEN

Ingeniero (FHS-Druck, Stuttgart, Alemania). Máster en Ciencias Ambientales, Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay. Coordinador del Programa Regional «Partidos Políticos y Democracia en América Latina» de la Fundación Konrad Adenauer.

Introducción

Una laguna contaminada y una ciudad que se queda sin fuente de agua potable; una nueva tecnología y miles de personas que pierden sus trabajos; el colapso de un Estado y millones de personas que huyen... Estos escenarios desafían a los gobiernos, a las instituciones del Estado de derecho, a los partidos políticos. Se trata de eventos extremos, de duración, intensidad y frecuencia inéditas.

Mientras que los conflictos y eventos climáticos provocan daños a la infraestructura en numerosos países, las migraciones cuestionan las fronteras y, con ello, la sensación de seguridad

dentro de estas. La globalización del comercio y los cambios en los patrones de consumo de cada vez más grandes contingentes de ciudadanos exigen aumentos en la producción de bienes y servicios. Algunos de estos fenómenos se producen en forma simultánea e inesperada, o cambian en forma brusca e incierta.

Si llamamos política al ámbito de encuentro, discusión y formación de instituciones, será allí donde se deberá administrar la crisis y regular los conflictos asociados a los nuevos escenarios. La anticipación de los conflictos socioambientales, la capacidad de responder a las demandas de seguridad y servicios de los ciudadanos y la eficiencia en la generación de respuestas constituyen un desafío para la humanidad. La política, como ámbito de toma de decisiones de los ciudadanos, se verá crecientemente confrontada a estas crisis y su funcionamiento será puesto a prueba. Los partidos políticos y la institucionalidad democrática en general se encuentran en la disyuntiva de aprender y adaptarse o de quedar al margen del proceso de toma de decisiones.

Una época de cambios

⇒ Las fronteras planetarias ya fueron o están cerca de ser alcanzadas. La nueva gran transformación implica la decarbonización de la economía. La discusión no es más sobre medioambiente sino sobre la organización futura de la economía. *Dirk Messner* ⇒

El consumo de bienes y servicios, así como las posibilidades de acceso a estos se generalizó y en corto tiempo aumentó en forma exponencial. Bienes y servicios antes solamente al alcance de pocos son en corto tiempo accesibles a enormes cantidades de personas. Esta tendencia es favorecida por la urbanización. Cada año millones de personas se incorporan a la vida urbana y desde hace relativamente poco por primera vez en la historia de la humanidad la mayoría de la población vive en ciudades. La urbanización trae consigo un radical cambio en los hábitos de consumo de las personas. La primera ida al cine, el primer bocado de comida rápida, la primera experiencia con internet, el primer chequeo médico exhaustivo, la primera cuenta bancaria son todas experiencias fundamentalmente urbanas (Dobbs et al., 2015).

Al mismo tiempo, la globalización produce un aumento del comercio internacional y, con ello, de la circulación de bienes. En forma concomitante se produce una acelerada introducción de tecnologías cada vez más sofisticadas, pero de corto ciclo de vida. Los ciclos se abrevian: más gente consume más de lo que dura menos. El comercio global trae consigo la sensación de acceso inmediato a cualquier bien y con esta sensación crece la aspiración a niveles más altos de consumo. Lo que antes era excepcional o un lujo, hoy es parte de las aspiraciones de contingentes cada vez mayores de la sociedad.

Todos estos fenómenos implican un constante aumento en la producción de bienes y servicios y, por lo tanto, más presión sobre los ecosiste-

mas. El avance de la frontera agrícola sobre santuarios y ecosistemas vitales, el cambio de uso de la tierra, la deforestación y la contaminación son la contracara del crecimiento económico ineludible para satisfacer a ciudadanos convertidos en ávidos consumidores. El funcionamiento de la economía global en expansión provoca efectos no deseados que pueden amenazar el funcionamiento futuro de los ecosistemas. Integrar las consecuencias de la actividad productiva tanto a la gestión como a los indicadores económicos es entonces un objetivo tanto para la administración estatal como para la actividad privada.

Con la aparición del *Millenium Ecosystem Assesment*, el concepto de servicios ecosistémicos dejó los departamentos estancos de la academia e hizo su entrada en la agenda política y económica. Se trata de un concepto claramente antropocéntrico que comprende todos los beneficios que la sociedad obtiene de los ecosistemas y que constituyen la base de su riqueza (Ekins et al., 2003). La principal dificultad que presenta es que algunos de estos servicios son intangibles y no pueden ser puestos en valor con facilidad. Dentro del paradigma económico hegemónico, el mercado es visto como regulador eficaz de los intercambios y mecanismo adecuado de asignación de valor de los bienes y servicios. En el caso de los servicios ecosistémicos, se intenta implementar formas de valoración que los conviertan en mercancías susceptibles de ser intercambiadas. Sin embargo, los indicadores económicos no contemplan la dependencia

de la integridad del ecosistema para el aseguramiento de dicho servicio en el futuro. Por el contrario, se parte de la disponibilidad infinita de recursos o de la posibilidad de sustituir un servicio agotado por otro o por algún artefacto técnico.

El ser humano se constituye a través de la actividad económica, así como de los conflictos armados y las migraciones, en un factor determinante para el funcionamiento de los ecosistemas. La academia ya define este período histórico como Antropoceno (Rocks-tröm et al., 2009) y advierte sobre los límites planetarios que no se deberían pasar. El Antropoceno es una época caracterizada por cambios que comprenden todas las áreas de la actividad humana. «Luego de la crisis financiera de 2008, tecnologías, tendencias y desarrollos disruptivos conspiran contra la calma», dice Dobbs, quien presenta cuatro desarrollos disruptivos que cambian totalmente los escenarios conocidos y que suceden además al mismo tiempo:

1. volatilidad en la localización de las actividades económicas;
2. aceleración en la magnitud, la escala y el impacto de las tecnologías;
3. dramáticos cambios demográficos;
4. alto grado de conectividad a través del comercio así como los movimientos de capital, personas e información, lo que llamamos flujos.

Con los cambios en los patrones conocidos de funcionamiento de las sociedades, en un contexto de aumento en la presión sobre los ecosistemas,

aumenta también la posibilidad de ocurrencia de eventos extremos de directa repercusión social, como el aumento en frecuencia e intensidad de la escasez y subas de precios de la energía y los alimentos debido a los cambios globales que operan sobre los ecosistemas (Veldkamp et al., 2011). El escenario del futuro se presenta cargado de conflictos que exigen conocimiento y una gestión eficiente de una institucionalidad legítima frente a la ciudadanía.

La política y los partidos

☞ Si los individuos que están creando y modificando reglas no entienden cómo una combinación particular de reglas afecta acciones y resultados en un contexto ambiental y social determinado, los cambios de reglas podrían producir resultados inesperados y a veces desastrosos. *Elinor Ostrom (2005)* ☞

Una de las definiciones de la política sería la administración de lo público, la resolución de tareas que no pueden o no deben ser resueltas ni por el mercado ni por la sociedad civil, ya que de esa forma podría producirse la preeminencia de intereses particulares. Esta concepción de lo político presupone alguna concepción de bien común como objetivo (Münkler, 2016). La política se presenta entonces como espacio de negociación, de conformación de marcos regulatorios, de administración de conflictos y de protección de sectores vulnerables de la sociedad.

» El funcionamiento de la economía global en expansión provoca efectos no deseados que pueden amenazar el funcionamiento futuro de los ecosistemas «

En el entramado institucional, los partidos políticos son los encargados de presentar a la ciudadanía proyectos de largo plazo, estrategias frente a los conflictos y equipos de personas que se encargarán de la gestión una vez elegidos por la ciudadanía.

Si el aporte de la política está situado en la colaboración, en la anticipación y el análisis, así como en la superación de los peligros y su transformación a márgenes de riesgo calculables (Münkler, 2016), entonces el diseño institucional del Estado de derecho y los partidos políticos deberá flexibilizarse y pasar por procesos de adaptación. De otra forma serán superados por la realidad y las decisiones simplemente se tomarán fuera de la institucionalidad. Los partidos políticos como agrupaciones rígidas en función de una definición ideológica y con un programa político a ser refrendado mediante el voto ciudadano no podrán gestionar los nuevos desafíos.

La realidad cambiante implica la necesidad de incorporar la incertidumbre a los procesos de toma de decisión. Los electores, incluso los miembros de los partidos, son cada vez móviles y cambiantes. La adhesión de por vida a un partido en función de una tradición

Laguna del Sauce en Uruguay

Uruguay, país de tradición agropecuaria, es también un destino turístico de prestigio tanto a nivel regional como internacional. Todos los años miles de extranjeros visitan sus costas y disfrutan de la playa. El turismo es por lo tanto una fuente de entrada de divisas y de puestos de trabajo. Uno de los lugares más cotizados y posiblemente más conocidos del país es Punta del Este, en el departamento de Maldonado, que se consolidó como destino de turistas de alto nivel adquisitivo y sitio de realización de eventos culturales y artísticos. En las cercanías de Punta del Este se halla la Laguna del Sauce, que es fuente de agua potable de los 150.000 habitantes estables del departamento y de las centenas de miles de visitantes durante el verano. En su amplia cuenca existen algunas urbanizaciones y se desarrollan variadas actividades agropecuarias y turísticas.

La importancia de la provisión de agua potable, en especial durante la temporada estival, es reconocida por todos los vecinos, empresarios y las autoridades departamentales y nacionales. Sin embargo, en los últimos años se pudo documentar un creciente deterioro de la calidad de agua debido al exceso en el aporte externo de nutrientes. Este proceso, llamado eutrofización, es ampliamente conocido por la ciencia.

En la Laguna del Sauce se constató la aparición de cianobacterias en numerosas ocasiones a lo largo de los últimos años. Finalmente, en abril de 2015 se produjo un episodio de aparición explosiva de cianobacterias

acompañado de mal olor del agua. La crisis se produjo a poco de finalizar la temporada turística, por lo que afectó principalmente a la población estable del lugar. Sin embargo, se produjeron reclamos masivos a la empresa estatal del agua OSE, incapaz de proveer agua de la calidad demandada por los usuarios. Después de infructuosos intentos de calmar a los usuarios con rebajas en las facturas, por decreto presidencial se determinó que durante este período nadie debería pagar su cuenta de agua debido a la mala calidad de esta.

La Laguna del Sauce es un ejemplo de la dificultad que enfrentan las instituciones para manejar un proceso de deterioro de un recurso reconocido como estratégico. Existía coincidencia en la gravedad de la situación pero recién la emergencia de la crisis disparó medidas paliativas que, si se hubieran tomado anteriormente, podrían haber evitado o por lo menos aminorado el evento extremo.

Las barreras para la recuperación del sistema parecen situarse, por un lado, en los costos económicos y políticos asociados a la implementación de medidas precautorias, que implican siempre limitar algún uso de la cuenca y por lo tanto afectar intereses particulares. En el caso de la laguna del Sauce ni las autoridades locales ni las nacionales estuvieron en condiciones de implementar medidas precautorias a tiempo. Recién la evidencia de las consecuencias del daño y las protestas de los ciudadanos acompañadas por la gestión de la comisión de cuenca impulsaron medidas de exclusión de actividades en la cuenca.





Vista de la Laguna del Sauce, Maldonado, Uruguay.
Foto: Hourcade y Mazzeo, 2013.

Pero no solamente las instituciones estatales y privadas demostraron incapacidad de actuar en forma eficaz. Tampoco los partidos políticos mostraron capacidad de aprendizaje y adaptación a los nuevos escenarios. La crisis del agua fue posiblemente una de las causas de un cambio de partido en el departamento de Maldonado que finalmente se produjo en las elecciones departamentales, donde las interferencias de sabor y olor en el suministro de agua potable se convirtieron en tema de campaña. Posteriormente, el nivel nacional de gobierno priorizó

la resolución de los problemas de calidad de agua en diversas cuencas de Uruguay, todas ellas destinadas al suministro de agua potable, adoptando un fuerte liderazgo en el sistema de gobernanza de los recursos hídricos. La superación de los problemas dependerá del éxito en múltiples campos de acción; sin dudas, el control de los usos del suelo, evitar los procesos erosivos y la incorporación de nuevas prácticas asociadas a la fertilización serán claves. Tanto el gobierno como los partidos de oposición se enfrentan a un gran desafío.

o del apoyo irrestricto a su programa serán cada vez más escasos. Las crisis provocadas por las nuevas emergencias descritas así como por cuestiones del terreno ético a menudo significan particiones incluso dentro de colectividades políticas hasta este momento relativamente coherentes y homogéneas.

Una de las barreras para este cambio en el diseño de los partidos parece situarse en su incapacidad de comprender el funcionamiento de los sistemas complejos y de los conceptos asociados a dicho funcionamiento. Los partidos adolecen de rigidez y la sustitución de posiciones fuertemente dogmáticas por la orientación según encuestas y la agenda de corto plazo no ayudará a resolver los problemas.

La complejidad de la realidad, la emergencia de nuevos problemas y ante todo las interacciones entre los problemas que desde diferentes ámbitos afectan la cosa pública exigirán a los partidos su reafirmación una y otra vez como ámbito de discusión y decisión eficaz y flexible. Y esto demanda una predisposición a la adaptación a nuevas situaciones y al aprendizaje. Este aprendizaje exige no solamente un rediseño de las estructuras partidarias, sino de su estrategia comunicacional con la academia y con los saberes populares.

Conclusiones

Los procesos de agotamiento de ecosistemas naturales así como los eventos extremos asociados al cambio climático provocarán conflictos por el uso y

por el acceso a recursos cada vez más escasos o difíciles de conseguir. En forma simultánea, aumenta en forma exponencial la presión sobre dichos ecosistemas debido al aumento de la población y del consumo asociados a los procesos de urbanización y por conflictos político militares de dimensiones planetarias.

El Estado de derecho garantiza a todos los ciudadanos derechos inalienables, mientras que las instituciones democráticas prometen posibilidades de participación en los procesos de toma de decisión, ya sea a través del voto o de la participación directa de los ciudadanos. La política deberá regular y administrar conflictos de frecuencia, duración e intensidad inéditas dentro de un diseño institucional que no fue creado para este tipo de conflictos. El diseño institucional deberá entonces flexibilizarse y pasar por procesos de adaptación si no quiere ser superado por la realidad o que las decisiones simplemente se tomen fuera de la institucionalidad. La política deberá constituirse en un ámbito de discusión y decisión eficaz y flexible.

Esto significa un enorme reto para los partidos políticos democráticos, desafiados por un lado por las ofertas cortoplacistas y simplificadoras de los populismos y por otro por la antipolítica, que deja en manos únicamente del mercado la regulación de los conflictos.

El éxito a largo plazo de políticos y partidos no está determinado por ataduras ideológicas sino por el balance de los resultados. Puede ser

que lamentemos la pérdida del relato ideológico que explica las situaciones pero los votos son para quien resuelve los problemas. Promesas exageradas o poco realistas como reacción al fortalecimiento del populismo tal vez den tranquilidad o consuelo a corto plazo, pero al final los votantes esperan resultados contundentes. (Lange, 2015)

Los desafíos ambientales exigen capacidad de aprendizaje y esta se logra con una formación constante de los tomadores de decisión. El diálogo entre academia y política tal como se da hoy en día no es suficiente para la resolución eficaz de los desafíos relacionados con el cambio climático. Los políticos, ya sea desde los cargos de gobierno o en su actividad parlamentaria, deberán apropiarse de conocimientos sobre fenómenos complejos. La academia, a su vez, tendrá que mejorar sus canales de comunicación para llegar a los tomadores de decisión.

Existe por lo tanto un enorme desafío en el terreno de la gestión, pues esta es cada vez más exigida: desde la problemática a ser gestionada y desde la ciudadanía. Pero no alcanza con la gestión.

[...] El ser humano en organización no es reductible a la racionalidad del sistema organizado. La organización humana —a diferencia de otras formas organizadas— está constituida por componentes libres, capaces de llevar adelante sus propios objetivos, aunque se opongan a los de la organización. (Arocena, 2010)

» Los políticos, ya sea desde los cargos de gobierno o en su actividad parlamentaria, deberán apropiarse de conocimientos sobre fenómenos complejos. La academia, a su vez, tendrá que mejorar sus canales de comunicación para llegar a los tomadores de decisión «

En esta tensión entre la libertad de los individuos y el poder de las instituciones que los amparan y potencian es que se debe dirimir el desafío. El paradigma de la naturaleza infinita y el de la tecnología como proveedora de soluciones a cualquier problema demuestran no ser apropiados para la crisis actual. Un manejo adaptativo y la predisposición al aprendizaje interdisciplinario exigen un cambio de actitud de los tomadores de decisión. De esto dependerá en gran parte la posibilidad de continuidad de la civilización humana.

Bibliografía

AROCENA, José (2010). *Las organizaciones humanas. De la racionalidad mecánica a la inteligencia organizacional*. Montevideo: Grupo Magrú y Universidad Católica del Uruguay. ISBN 978-9974-8200-7-4.

- DOBBS, Richard, MANYIKA, James, y WOETZEL, Jonathan (2015). *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*. Nueva York: Mc Kinsey and Company, Public Affairs. ISBN: 978-1-61039-580-9 (EB).
- EKINS, Paul, SIMON, Sandrine, DEUTSCH, Lisa, FOLKE, Carl, DE GROOT, Rudolf (2003). «A framework for the practical application of the concepts of critical natural capital and strong sustainability», en: *Ecological Economics*, vol. 44, pp. 165-185.
- LANGE, Nico (24.2.2016). «Estrategias contra el populismo», en *Diálogo Político*, <www.dialogopolitico.org/?p=2150>, publicado originalmente en alemán, en *The European. Das Debatten-Magazin*, 10.2.2016.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2003). *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Washington: Island Press. ISBN 9781559634021.
- (2005). *Living Beyond Our Means. Natural Assets and Human Well Being*. Washington: Millennium Ecosystem Assessment.
- OSTROM, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press. ISBN 978-0-691-12207-6.
- ROCKSTRÖM, J. et al. (2009). «Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity», en: *Ecology and Society*, vol. 14, n.º 2, p. 32.
- VELDKAMP, Tom, POLMAN, Nico, REINHARD, Stijn, y SLINGERLAND, Maja (2011). «From Scaling to Governance on the Land System: Bridging Ecological and Economic Perspectives», en: *Ecology and Society*, vol. 16, n.º 1, p. 1.

Testimonios

La ciencia y la política deben encontrarse y dialogar para mejorar la gestión de los asuntos públicos. Presentamos entrevistas que recogen experiencias y reflexiones de diferentes ámbitos del quehacer científico y político.

Los videos correspondientes pueden ser consultados en las páginas web de DIÁLOGO POLÍTICO y del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina, en la *fanpage* de DIÁLOGO POLÍTICO y en nuestro canal de Youtube.

Las entrevistas fueron realizadas por
MANFRED STEFFEN Y AGUSTINA CARRIQUIRY,
con la asistencia de LISA MARIE KUPSCH,
ALEXA LENZ Y MARTINA STEFFEN



Es muy importante que haya conocimiento independiente que ayude a los gobiernos a pensar

¿Cómo podemos asegurar que las generaciones que vienen puedan disfrutar una América del Sur linda, y vivirla bien? No alcanza con una sola ciencia. No alcanza con ecólogos, economistas, científicos sociales; hay que combinarlo todo y hay que tratar de ver la imagen en grande. La resiliencia tiene dos lados: la capacidad de recuperarse de un choque y mantenerse, pero también puede ser algo malo. Hay maneras en que estamos haciendo determinadas cosas que queremos cambiar pero que son muy resilientes. Es muy difícil parar de fumar, por ejemplo; es una cosa muy resiliente. También en la sociedad hay cosas que queremos cambiar; queremos usar energía sustentable, y en ese sentido la resiliencia es el enemigo.

La ciencia es indispensable para la política. Es difícil tener conocimiento de todo, y no se puede depender solamente de los avisos de grandes corporaciones, porque ellos tienen un interés. Es muy importante que haya conocimiento independiente —*honest brokers*, como se los llama— que ayude a los gobiernos a pensar. Es un trabajo que tenemos que hacer juntos, porque los gobiernos tienen una visión muy práctica acerca de qué necesitan. Es un diálogo.



MARTEN SCHEFFER
Doctor. Director del South American Institute for Resilience and Sustainability Studies (SARAS). Profesor de la Universidad de Waneningen, Países Bajos.



SANDRA CABRERA
Secretaria de la Comisión de
Higiene y Medio Ambiente del
Municipio de Punta del Este,
Maldonado, Uruguay.

La ciencia tiene una importancia fundamental para quienes toman decisiones en la política

La ciencia tiene una importancia fundamental para quienes toman decisiones en la política porque nos va a dar las herramientas, el conocimiento como para tomar esas decisiones con sabiduría, para que nuestras decisiones puedan influir, por ejemplo, en cómo se va a seguir usando el suelo.

Los temas ambientales no son solo debates científicos o debates políticos

Hay que reflexionar sobre cómo nos relacionamos con nuestras comunidades, y cómo a través de la encíclica *Laudato Si* la Iglesia también se reivindica en un tema que es tremendamente relevante. Los temas ambientales no son solo debates científicos o debates políticos. También son debates a los que tienen que incorporarse los líderes espirituales. Esto tiene una raíz ética profunda, por lo tanto da una amalgama de visiones, y la encíclica, sin ingenuidad, ha sido lanzada en el año 2015, un año muy importante para los debates ambientales mundiales.



PABLO BADENIER
Biólogo marino. Magíster en Gestión y
Políticas Públicas de la Universidad de
Chile. Ministro de Medio Ambiente de
Chile.

Debe enfatizarse lo transversal, lo que articula



SALVADOR SCHELOTTO
Arquitecto. Director nacional de
Ordenamiento Territorial, Ministerio de
Vivienda, Ordenamiento Territorial y
Medio Ambiente, Uruguay

Es muy importante superar las visiones más especializadas, que son válidas. En las políticas ambientales debe enfatizarse lo transversal, lo que articula, los distintos cortes temáticos, especialidades, sectorialismos, porque el territorio y el paisaje son los escenarios donde se desarrollan todas esas dinámicas.

Ciencia y política es un terreno clásico de encuentros y desencuentros. Hay momentos de cooperación y fuerte articulación, y hay momentos de confrontación. Una de las áreas de conflicto son los recursos. El mundo académico demanda una gran cantidad de recursos, y no siempre el poder político puede disponer de esos recursos; o en muchos casos visualiza la importancia estratégica de otorgar esos recursos como un factor de estímulo al desarrollo de país. Otro punto de conflicto, más propio de la naturaleza humana, es entre el ser y el deber ser. El mundo académico plantea un deber ser, y quien tiene la gestión debe tomar decisiones todos los días, y muchas veces puede contradecir algunas visiones puristas.

Procesos políticos y económicos globales, a miles de kilómetros, terminan afectando nuestros ecosistemas



MARIANA MEERHOFF

Doctora en Ciencias. Miembro del Consejo Asesor del Instituto SARAS. Premio Nacional L'Oréal-Unesco 2011 «Por las mujeres en la ciencia»

Nuestro principal producto en el momento, que es la soja, es una especie modificada genéticamente. Es un resultado de avances científicos y tecnológicos, y también respondiendo a cambios políticos y económicos en otras regiones del mundo, como la apertura de mercados en China.

Vemos entonces cómo, por un lado, procesos políticos y económicos globales, a miles de kilómetros de nosotros, terminan afectando nuestros ecosistemas, así como nuestros ecosistemas terminan afectando nuestra salud; no solo nuestra economía, sino nuestra calidad de vida.

La ciencia tiene que valorar a los que hacen política y confiar, y viceversa

Los hacedores de políticas necesitan ciencia y conocimiento para poder actuar con la máxima certeza posible. Evidentemente hay cosas que todavía no las sabemos, pero hay análisis y gestión del riesgo. Necesitamos conocer y saber lo que pasa, y para eso la retroalimentación entre los hacedores de políticas con las comunidades científicas tiene que ser algo de todos los días. Conociendo y valorando.

La ciencia tiene que valorar a los que hacen política y confiar, y viceversa. Tiene que haber un vínculo fluido.



MARIANA HILL

Ingeniera agrónoma. Directora de la Dirección General de Recursos Naturales, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay.

IDEAS Y DEBATES

El periodismo, un convidado de piedra en el sistema de pesos y contrapesos

—» DANIEL MAZZONE

Uruguayo. Magíster en Periodismo (Universidad de San Andrés, Buenos Aires). Coordinador académico de Periodismo y catedrático de Periodismo Digital en Universidad ORT Uruguay. Fue editor en los diarios *La República*, *El Día*, *El Observador* y *El País*, en Montevideo.

La discusión sobre el peso de los medios en los procesos constitutivos de la sociedad moderna todavía reclama una centralidad no suficientemente reconocida. La historia no es tan larga —los diarios generalistas datan, con alguna excepción, del siglo XIX— y podría contribuir a comprender mejor la histórica tensión entre la política y el periodismo. Este artículo pretende situar en proceso esa relación, desde los tiempos del equívoco *cuarto poder* a las teorías de la influencia con su epítome en el *agenda setting*, hasta la actualidad en que la evidencia permite pensar al periodismo como contrapeso del poder. El texto se detiene en los casos

emblemáticos de Dreyfus y Snowden, cuya separación en más de un siglo contribuye a establecer ese papel en la larga duración. El sistema de pesos y contrapesos que debemos a Montesquieu, con antecedentes en Aristóteles, se pensó para la mejor administración del poder, sin los medios. Una mirada retrospectiva podría concluir que necesariamente convergerían en algún punto del siempre extraño camino de la historia.

Los medios, esos recién llegados

El origen político de los papeles de noticias

Toda vez que los procesos tecnológicos sacuden los goznes de las estructuras sociales, sobrevienen períodos de confusión. Máxime si se habla de comunicación, en particular de periodismo, una profesión sobre la que planean demasiados lugares comunes y cierta incompreensión teñida de condescendencia cuando se la observa desde y en relación con la política.

Obviamente la tradición del pensamiento político hunde sus raíces en la antigüedad; el propio Montesquieu, en el siglo xvii, cita reiteradamente a Aristóteles en su clásico *Del espíritu de las leyes*. La actividad política está legitimada desde siempre.

El periodismo, en cambio, comenzó a pensarse en el siglo xx y debió ganarse el espacio que la política no le ha concedido fácilmente. La propia sociedad contemporánea, que legitima el papel de los periodistas, no es todavía del todo consciente de esa dación.

Ese contacto tenso, por momentos ríspido y con frecuencia conflictivo, es el objeto de este artículo, que junto a los argumentos propondrá algunos hitos de un proceso relativamente reciente.

Para John Thompson, «el desarrollo de los medios de comunicación —desde las primeras formas de impresión hasta los recientes tipos de comunicación electrónica— constituye una parte integral de las sociedades modernas». No obstante, se los ha reducido a meros vehículos de transmisión informativa, sin captar que desde el comienzo se involucraron «de manera compleja con un determinado número de procesos de desarrollo paralelos que, tomados conjuntamente, constituyeron lo que hemos convenido en llamar la “modernidad”».

A cuenta de la comunicación mediática —desde sus comienzos— deberíamos anotar «la creación de nuevas formas de acción e interacción en la sociedad, nuevos tipos de relaciones sociales y nuevas maneras de relacionarse con los otros y con uno mismo» (Thompson, 1998, pp. 15-17).

ID

El entrelazamiento interactivo entre medios y política proviene pues de la conformación inicial del ecosistema industrial de medios, constituido con base en los diarios generalistas que se montaron sobre dos lógicas gestadas por separado y que a mediados del siglo XIX llegaron a converger: la lógica política y la lógica comercial.

Eliseo Verón destaca que «los papeles de noticias fueron desde su origen, directa y explícitamente, instrumentos de los actores políticos. [...] En la Revolución francesa se produjo una verdadera explosión: en París se lanzaron 184 nuevos papeles de noticias en 1789 y 335 en 1790». En cuanto a los Estados Unidos,

[...] es mucho menos sabido (fuera de un pequeño círculo de especialistas de la historia) que los periodistas en una época fueron políticos, y que algunos de ellos se contaron entre los más prominentes candidatos, funcionarios y operadores de los partidos de la Nación [...]. Durante la mayor parte del siglo XIX, las facciones partidarias lucharon furiosamente por controlar los papeles de noticias claves. (Verón, 2011, pp. 298-299)

La lógica comercial fue inaugurada por *La Presse*, de Emile de Girardin, un pionero de la venta de espacios para publicidad en los medios gráficos, desde 1836.

Primera referencia: cuidarse de quienes pueden proscribir

En la tesis doctoral del alemán Tobías Peucer (Universidad de Leipzig, 1690), que suele tomarse como uno de los primeros antecedentes académicos, ya se establecen criterios con énfasis en las cautelas a observar cuando se produjera información independiente del poder.

Peucer advertía como precaución a los redactores de los periódicos «no propalar indiscriminadamente noticias de los soberanos que no quieren que se divulguen (ya que) es peligroso escribir de quienes pueden proscribir (y) rara vez, además, se cuenta la historia verdadera de los monarcas mientras están en vida». (Barrera et al., 2004, pp. 72-73).

Claro, si el poder era brutal en el siglo XVII, tampoco los noteros eran muy confiables:

Los relatos noticiosos (referían a) reyes y aristócratas, batallas, acontecimientos de las cortes y catástrofes, pero también sobre asesinatos y asuntos públicos y sorprendentes (milagros, hechicería, nacimien-

tos de animales extraños). Muchas de las noticias eran descaradamente falsas, y abusaban de la credulidad de una población poco instruida, supersticiosa y profundamente religiosa. (Souza, 2004, pp. 31-47)

En el siglo xvii no había ciudades dinámicas, ni transportes veloces y, sobre todo, nadie había probado, todavía, que la provisión de noticias podía ser una actividad rentable en la que valía la pena arriesgar tiempo y recursos materiales. Por eso no es de extrañar que sesenta años después de que el Dr. Peucer publicara su tesis doctoral, cuando Montesquieu hizo lo propio con su clásico *Del espíritu de las leyes* (1748), y en el libro xi, capítulo vi establece los frenos y contrapesos de los poderes entre sí, no hubiera mención alguna a la forma en que circulaba la información. Y cuando menciona a los ciudadanos, establece taxativamente que su única participación es elegir a sus representantes, sin traspasar la línea y pretender intervenir en el ejercicio del gobierno, porque para lo único que están capacitados, dice, es para juzgar la competencia de quienes los habrán de representar.

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil —señala Montesquieu— [...] todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.

[...] He aquí, pues, la constitución fundamental del Gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto en dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. (Montesquieu, 1987, p. 121)

Con la primera revolución industrial en curso, en 1748 aún estaba en ciernes la urbanización radical que condujo a las ciudades industriales en el siglo xix; no había por tanto papeles impresos diarios. La maduración llegó con el modelo *La Presse*, primer diario en vender espacio gráfico para avisos comerciales. Fue el modelo para los diarios de grandes tiradas; *El Día* «a vintén», en Montevideo, data de 1886. Pero

» En el siglo xvii
no había ciudades
dinámicas, ni
transportes veloces y,
sobre todo, nadie había
probado, todavía, que
la provisión de noticias
podía ser una actividad
rentable en la que valía
la pena arriesgar tiempo
y recursos materiales «

ID

el hallazgo del modelo de negocio que aseguraba la continuidad no informaba por sí mismo del enorme papel que iban a jugar los diarios en la calidad del debate público. Había llegado el momento en que la sociedad demandaba la construcción decisiva del discurso de la información: la periodicidad. Para el periodismo empezaba el duro camino de desmarcarse de la política y ejercer la autonomía.

Entre la noción confusa del cuarto poder y la hipótesis de la influencia

Si las *nociones fundadoras de una visión de la comunicación como factor de integración de sociedades humanas* provienen del siglo XIX (Mattelart, 1997, p. 13), la calma de la superficie se tiene que haber agitado levemente cuando en el siglo XVIII el político británico Edmund Burke (1729-1797) dijo algo así como que «al paso que marchaban las cosas, el periodismo sería tan importante como el Parlamento». Sagaz observación, sobre la cual un siglo después otro parlamentario, Thomas B. Macaulay (1800-1859), luego famoso como historiador, pronunciaría la expresión *cuarto poder* (Hernando, 2002).

La expresión de Burke —de aceptarse esta versión— establecía una base para pensar un vínculo cuya consideración maduraría mucho después del momento en que la ocurrencia de Macaulay la desviara hacia la fuerza persuasiva del eslogan.

Aquella noción precientífica inauguraba una «representación de la omnipotencia de los medios de comunicación (que consideraba) a la audiencia como un blanco amorfo que obedece ciegamente al esquema estímulo-respuesta». A comienzos del siglo XX, la interpretación mecánica de los nuevos movimientos de *masas* conduciría a la concepción del medio como *aguja hipodérmica*, de Harold Lasswell, para «denominar el efecto o el impacto directo e indiferenciado sobre los individuos atomizados» (Mattelart, 1997, p. 28).

En la década de 1920, Walter Lippmann (1889-1974) y John Dewey (1859-1952) confrontaron en la revista *The New Republic* (fundada en 1914) sus respectivas visiones sobre la democracia. Tenían múltiples acuerdos sobre todo en lo relativo a su futuro, pero divergían en el rol que atribuían a la prensa. Dewey veía a los periodistas como docentes formadores del público; Lippmann los veía como líderes de la ciudadanía (Hermida, 2011).

El antecedente es relevante por cuanto Maxwell McCombs atribuye a Lippmann la paternidad del *agenda-setting*, ya que en su clásico de 1922, *La opinión pública*, desarrolla la tesis de que «los medios informativos, esas ventanas al inmenso mundo que queda más allá de nuestra expe-

riencia directa, determinan los mapas cognitivos que nos hacemos de él. La opinión pública, sostiene Lippmann, responde no al entorno sino a un pseudoentorno construido por los medios» (McCombs, 2006, p. 26).

McCombs se apoyó también en las investigaciones del sociólogo Paul Lazarsfeld y el encuestador Elmo Roper, quienes en 1940, sobre la base de siete tandas de entrevistas con votantes de Ohio, concluyeron que las comunicaciones de masas provocaban efectos mínimos en las opiniones individuales del público.

Sin embargo —corrige McCombs—, aquellas primeras investigaciones en ciencias sociales de los años cuarenta y cincuenta sí que hallaron abundantes pruebas de que las personas adquirían información de los medios de comunicación, aunque eso no les hiciera cambiar de opinión. O sea: que los votantes sí que aprendían de las noticias. (McCombs, 2006, p. 28)

En 1968, Shaw y McCombs profundizaron aquellas investigaciones iniciales, cruzando dos series de pruebas y sondeos: «por un lado, una descripción de la agenda pública [...] y por el otro, una descripción de la agenda temática de los medios informativos que consumían». La investigación condujo a que los temas de la agenda mediática se transformaban con el tiempo, en los temas vistos como importantes por el público. Es decir, que el público no modifica su opinión por la información que obtiene de los medios, pero esta le indica los temas que son de por sí importantes y merecen la consideración pública. Quedaba establecido el concepto de influencia.

ID

El contrapeso del periodismo en dos casos paradigmáticos

A medida que los diarios adquirían músculo ciudadano, fueron tornándose funcionales a las necesidades sociales y menos manejables para el poder. Un punto de inflexión fue el caso *Dreyfus*, en Francia, al filo de los siglos XIX y XX. Y otro más cercano en el tiempo fue el caso *Snowden*. Semajantes y diferentes, redujeron al poder a la impotencia y ampliaron los horizontes de la democracia y el periodismo.

¡La verdad no cae del cielo!

El caso *Dreyfus* marca un momento aciago y a la vez dignificante de la cultura francesa y occidental. En 1894, el capitán Dreyfus, de 35 años —proveniente de una familia judía que emigró a París cuando Alsacia

y Lorena cayeron en poder alemán, en 1870— fue condenado a prisión perpetua, acusado de espionaje, con base en una débil y fraudulenta prueba caligráfica.

La connivencia entre poderes —lo opuesto a la teoría de pesos y contrapesos— era habitual en la Tercera República francesa. Vigente desde 1870 y más cerca de finalizar su ciclo en 1914 que de consolidar las instituciones republicanas, fue puesta en evidencia por la interpe-lante discursividad de Émile Zola, con la pasión intacta de sus 54 años.

Hannah Arendt argumentó con brillantez que el caso se laudó por-que el gobierno francés necesitaba exhibir un país ordenado para que el mundo aceptara a París como sede de la emblemática Exposición In-ternacional de 1900. Pero de no haber sido por Zola, el caso *Dreyfus* di-fícilmente habría irrumpido con toda su potencia en la agenda pública.

Todo empezó con un encuentro casual, una tarde de noviembre de 1897, de Zola con el director de *Le Figaro*, en que coincidieron sobre el caso *Dreyfus*: «así, sin premeditación alguna, me comprometí [...] por-que me resultaba imposible callar». Y en una carta de 1897, a monsieur Scheurer-Kestner, explica su tardía reacción para un caso que llevaba ya tres años:

En 1894, en el momento en que se inició el caso *Dreyfus*, yo estaba en Roma y no regresé a Francia hasta el 15 de diciembre de ese año, apenas leía los periódicos franceses. Eso explica mi ignorancia y cierta indiferencia que durante mucho tiempo me inspiró este caso. [...] En noviembre de 1897 debido a unas circunstancias que me permitieron conocer los hechos, bastaron para que mi convicción se volviera abso-luta e inquebrantable. (Cyjon, 2014, p. 23)

El vínculo con *Le Figaro* fue breve, ya que el 5 de diciembre de 1897, con la tinta aún fresca del tercer artículo publicado, el propio director le comunicó que sería el último, que no continuaría publicando sus artículos, evidentemente cediendo a presiones del poder.

Zola publicó dos folletos que él mismo editó y, cuando estaba por publicar el tercero, Georges Clemenceau —quien sería premier francés entre 1906 y 1909— le ofreció las páginas de *L'Aurore*, un diario que se acababa de fundar. Allí publicó el 13 de enero de 1898 su célebre «J'accu-se» y provocó la venta de 300.000 ejemplares. Fue el punto de inflexión.

El texto empezaba: «Yo acuso al teniente coronel Du Paty du Clam de haber sido el diabólico artífice del error judicial, quiero creer que por inconsciencia, y de haber defendido posteriormente su nefasta obra, a lo largo de tres años, mediante las más descabelladas y delicti-vas maquinaciones».

Y finalizaba: «Al lanzar estas acusaciones no ignoro que me expongo a que se me apliquen los artículos 30 y 31 de la Ley de Prensa del 29 de julio de 1881, que castiga los delitos de difamación. Pero me arriesgo voluntariamente» (Zola, 1987).

Ese mismo día 13 de enero, la Cámara de Representantes (312 votos contra 122) le inició acciones judiciales, y el 21 de febrero Zola compareció ante un tribunal, donde habló en este tono:

Se les ha ordenado que me condenen en nombre del respeto por el ejército, acusándome de haberlo ultrajado. [...] Son abominables costumbres políticas que deshonoran a una nación libre. Ya veremos señores si ustedes se disponen a obedecer esta orden. Pero no es cierto que yo esté aquí, ante ustedes, por voluntad de Monsieur Méline (premier) [...] Mi acto no tiene otro objetivo y mi persona no es nada, la sacrificio, pues me siento satisfecho de haber puesto en manos de ustedes no solo el honor del ejército, sino el honor ahora amenazado, de toda la nación. (Zola, 1987, pp. 100-101)

Dos días después fue condenado a un año de cárcel y a pagar una multa de 3.000 francos, pero las penas no llegaron a implementarse, y el 15 de junio, cayó el gobierno del primer ministro Méline. Le sucedió el premier Brisson, a quien Zola se dirigió el 16 de julio:

Para terminar, deje que me asombre otra vez al ver lo mezquinos que son todos ustedes. Comprendo que no haya entre ustedes nadie orgulloso, apasionado y enamorado de un ideal, que entregue su fortuna y su vida por el único placer de ser justo y que esté dispuesto a comprometerse a fin de que reluzca la verdad. Sin embargo, hombres ambiciosos sí los hay; es más, yo diría que solo hay hombres ambiciosos. Entonces ¿cómo es posible que de esta horda no surja al menos un ambicioso inteligente y despierto, audaz y fuerte, uno de esos ambiciosos de grandes miras, con una visión clara de las cosas, de manos largas, capaz de ver dónde se juega la verdadera partida y de jugarla valientemente? (Zola, 1987, pp. 119-120)

En su estrategia discursiva Zola utilizó medios de gran alcance como *Le Figaro*, fundado en 1826, y lectorado conservador, y también un medio pujante como *L'Aurore*, fundado en 1897, que debía ganar lectorado, como tribuna de la candidatura de Clemenceau.

En un momento discursivamente clave, Zola fija una de las bases del periodismo como contrapeso del poder: «¡Qué desgracia, señores! Tal vez ustedes, como tantos otros, estén esperando la chispa

provocadora, la prueba de la inocencia de Dreyfus, que caería del cielo como un trueno. La verdad no suele revelarse así, exige investigación e inteligencia» (Zola, 1998, p. 111).

La verdad no suele estar a flor de tierra. Y quién puede construirla y comunicarla sino la prensa, precisamente el eslabón débil de la estrategia de las elites francesas, dominadas por elementos antisemitas.

Zola murió asfixiado por emanaciones de gas de una chimenea, en 1902. «El capitán cuya dolorosa epopeya le cambió literalmente el devenir de su vida, no pudo asistir a su funeral. La rehabilitación final de Dreyfus, se confirmó recién en 1906» (Cyjón, 2014, p. 29).

Varias décadas después, en 1951, Hannah Arendt diría que el caso *Dreyfus* en su totalidad ofrece un primer destello del siglo xx. Podría agregarse que fue también el anuncio, la aparición de un nuevo freno para los abusos del poder.

Snowden: la denuncia en tiempos de smartphones

Edward Snowden, es un exfuncionario de la National Security Agency (NSA) de Estados Unidos, que en junio de 2013 liberó centenares de miles de archivos secretos, con datos que la institución había obtenido ilegítimamente sobre ciudadanos de su país y de otros países, incluso altos dirigentes y mandatarios. El caso reveló además, que al menos cuatro grandes compañías tecnológicas —Google, Facebook, Yahoo y Microsoft— participaron en la construcción del programa de espionaje masivo PRISM, en lo que fue el comienzo de un escándalo de proporciones cuyas consecuencias no han terminado de repercutir.

Algo había ocurrido entre fines del siglo xix y comienzos del siglo xxi, que otorga un marco diferente al caso *Snowden* respecto de *Dreyfus*. Mientras que Zola era una figura gravitante de la sociedad francesa —probablemente sin lo cual su estrategia discursiva no habría logrado los mismos resultados— Snowden era un desconocido en la sociedad norteamericana; un funcionario de segunda o tercera línea. Quizá en su anonimato residía su poder cismático; un inconfundible dato de época. Habíamos arribado, sin que quienes dirigían uno de los servicios de espionaje más sofisticados del mundo lo supieran, a los tiempos de la extrema viralidad de los contenidos. Un solo funcionario desarmaba en instantes la estructura de espías más costosa, solo porque comprendía mejor el mundo que sus jefes.

Claro que tenía convicciones y principios diferentes de los de sus jefes, y otra capacidad de compromiso y una diferente disposición acerca de cómo administrar y procesar los recursos en una sociedad democrática.



Foto: Luis Miguel Bugallo Sánchez,
via Wikimedia Commons

La Agencia Nacional de Seguridad (NSA) pagó millones de dólares a grandes compañías de internet para cubrir el costo de su participación en el programa de espionaje masivo Prisma, según ha revelado el ingente material suministrado por el ex analista de inteligencia de esa agencia Edward Snowden al diario británico *The Guardian*. Estas empresas recibieron los fondos de la organización de espionaje para adaptarse a la sentencia dictada en octubre de 2011 por el Tribunal de Vigilancia de Inteligencia Exterior (FISA, en sus siglas inglesas), que actúa bajo la normativa de secretos oficiales. [...] La información del *Guardian* supone la primera prueba de la existencia de una relación económica entre empresas tecnológicas como Google, Yahoo, Microsoft y Facebook con la NSA en relación con la vigilancia masiva de las redes y teléfonos de los usuarios.

[...] Los documentos confirman, por tanto, que el dinero de los contribuyentes estadounidenses fue utilizado para cubrir el coste que supuso para los gigantes tecnológicos que colaboran con el Gobierno de Washington la sentencia del tribunal especial.

Las reacciones de las compañías afectadas han sido variadas. Microsoft ha declinado responder a las informaciones del diario, mientras que Google desmiente su cooperación con el programa Prisma y señala que espera que el Gobierno dé respuesta a su petición para poder publicar más datos sobre seguridad nacional. Facebook niega haber recibido cualquier compensación económica. Un portavoz de Yahoo subrayó a *The Guardian* que la ley federal exige al Gobierno el pago de los costes tras el fallo del FISA. (Tubella, 23.8.2013)

En esencia, bajo el pretexto de proteger a los ciudadanos de la amenaza terrorista —que era y sigue siendo muy real— una institución del Estado llegó al sinsentido de espiar en sus vidas privadas a los mismos ciudadanos que decía proteger.

ID

La comparecencia del entonces editor del *Guardian*, Alan Rusbridger, ante el Parlamento británico es un capítulo aparte del caso *Snowden*.

¿Usted ama a este país?

Walter Oppenheimer calificó de macartismo —«la práctica de publicar acusaciones de deslealtad política o subversión sin atender debidamente a las pruebas»— a la actitud de algunos parlamentarios de la Comisión de Interior de la Cámara de los Comunes (Gran Bretaña), cuando interrogaron a quien entonces era el editor del *Guardian*, Alan Rusbridger.

En cierto momento del interrogatorio,

el presidente de la comisión, el incombustible diputado (más de un cuarto de siglo en la Cámara) laborista Keith Vaz puso una mirada de perro degollado y con la más suave de las voces le preguntó a Rusbridger: «Parte de las críticas contra usted y *The Guardian* han sido muy, muy personales. Usted y yo hemos nacido fuera de este país, pero yo amo este país. ¿Ama usted este país?» ¿Hay algo más macartista que insinuar que alguien hace algo políticamente significativo porque no es patriota?

El director del diario se quedó unos segundos descolocado antes de responder a tan inesperada pregunta. «Vivimos en una democracia y la gran mayoría de la gente que está trabajando en esta historia son británicos que tienen familia en este país, que aman este país. Estoy algo sorprendido de que me haga esta pregunta pero, sí, somos patriotas y una de las cosas en las que somos más patriotas es en la naturaleza de nuestra democracia, la naturaleza de una prensa libre y el hecho de que, en este país, uno puede discutir e informar de estas cosas», acabó respondiendo. (Oppenheimer, 9.12.2013)

Los sistemas políticos británico y estadounidense tienen muchos puntos en común y ambos países son estrechos aliados en el plano internacional. De hecho, nunca hubo una ruptura cultural entre ambos países, ni aun en la ruptura política de la independencia, en el siglo XVIII. Sin embargo, tienen profundas diferencias en el manejo de la relación entre la política y el periodismo.

Rusbridger lo puso de manifiesto: dijo que a diferencia de los ataques recibidos en Gran Bretaña, recibió mensajes del poder en los Estados Unidos, en los que se destaca «que en Washington se distingue muy bien entre lo que ha hecho Snowden y lo que hace un periodista con el material que le ha hecho llegar Snowden» (Oppenheimer, 9.12.2013).

Finalmente, el diario optó por destruir los discos duros, tal como exigía el Gobierno, a sabiendas de que ya habían sido copiados y que si la información no se podía dar desde Londres se daría desde cualquier otra parte del mundo.

No obstante, una prueba de que el problema continúa abierto lo constituye la resolución del Parlamento Europeo del 29 de octubre de 2015, más de dos años después de la detonación del escándalo, aprobada por estrecho margen (285 a 281) y no vinculante, pero que «urgía a las 28 naciones de la Unión Europea a reconocer a Edward J. Snowden como un “informante y un defensor internacional de los derechos humanos” y protegerlo de toda forma de persecución» (Kanter y Chan, 2015).

Morir en París, vivir en internet

Mientras que Zola captó la potencialidad de los diarios en pleno ascenso como divulgadores de información, Snowden utilizó su acceso privilegiado a información secreta y apeló a la versatilidad de las redes digitales para compartir archivos con los diarios: *The Guardian* y *The Washington Post* ganaron un Pulitzer en 2014 «por sus innovadoras coberturas de las actividades de vigilancia de la NSA».

Zola murió asfixiado presuntamente por encargo de los mismos poderes antisemitas a los que desenmascaró. Snowden tuvo virtualmente su muerte civil, prolongada en un equívoco exilio en Rusia, con un permiso de residencia válido por tres años. De hecho, cuando en un chat le preguntaron donde vive, respondió: en internet.

Ambos casos se sostuvieron en falacias a las que el rigor del debate condujo a desembocar en argumentos banales.

Toda falacia se desnuda fatalmente hasta revelar su esencia: el antisemitismo ramplón en el caso de Dreyfus-Zola, y el abuso de poder liso y llano en el caso Snowden-Rusbridger. En ambos se enfrentaron dos lógicas inconciliables: la del poder que intenta preservarse y la del periodismo que intenta cumplir el papel para el que está legitimado. En buen romance: el poder arbitrario se desnuda solo si hay quien lo desnude. La verdad nunca cae del cielo.

» El poder arbitrario se desnuda solo si hay quien lo desnude. La verdad nunca cae del cielo «

ID

Referencias

ARENDT, Hannah (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus. Edición original: *Origins of the totalitarianism*. Nueva York, 1951.

- BARRERA, Carlos (coord.) (2004). *Historia del periodismo universal*. Barcelona: Ariel.
- CASTELLS, Manuel (2011). *Comunicación y poder*, tercera reimpresión. Madrid: Alianza. Primera edición, 2009.
- CYJON, Roberto (2014). *El affaire Dreyfus*. Montevideo: Universidad ORT Uruguay.
- GRUBE, Norbert (2009). «¿Una “Nueva República”? El debate entre John Dewey y Walter Lippmann y su recepción en Alemania antes y después de la guerra», *Encuentros sobre Educación*, n.º 10, pp. 187-207.
- HERMIDA, Alfred et al. (2011). *The Active Recipient: Participatory Journalism Through the Lens of the Dewey-Lippmann Debate*. Austin: University of Texas.
- HERNANDO, Bernardino (2002). «El mito del cuarto poder en los tiempos de las torres gemelas», *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, n.º 8, pp. 43-62.
- KANTER, James, y CHAN, Sewell (29.10.2015). «European Parliament Urges Protection for Edward Snowden», *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2015/10/30/world/europe/edward-snowden-nsa-whistleblower.html?_r=0>.
- MATTELART, Armand, y MATTELART, Michèle (1997). *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona: Paidós.
- MONTESQUIEU (1987). *Del espíritu de las leyes*. Barcelona: Tecnos. Título original: *De l'Esprit des Lois*, 1750.
- MCCOMBS, Maxwell (2006). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós. Primera edición, 2004.
- OPENNHEIMER, Walter (9.12.2013). «La sombra de McCarthy planea sobre *The Guardian*», *El País*, Madrid. Disponible en: <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/06/actualidad/1386353525_840455.html> [consulta: 24.2.2016].
- SOUZA, Jorge Pedro (2004). «Tobias Peucer: progenitor da Teoria do Jornalismo», *Estudos em Jornalismo e Mídia*, Florianópolis, vol. 1, n.º 2, pp. 31-47, enero. ISSN 1984-6924. Disponible en: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/2071/1813>>.
- THOMPSON, John (1998). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós. Primera edición, 1997.
- TUBELLA, Patricia (23.8.2013). «La NSA pagó millones a los gigantes de Internet por colaborar con el espionaje», *El País*, Madrid. Disponible en: <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/23/actualidad/1377272049_738995.html> [consulta: 24.2.2016].
- VERÓN, Eliseo (2011). *Papeles en el tiempo*. Buenos Aires: Paidós.
- ZOLA, Emile (1998). *Yo acuso, la verdad en marcha*. Barcelona: Tusquets. Primera edición: *J'accuse. La vérité en marche*. París, 1969.

AGENDA POLÍTICA

La economía nacional: entre el aterrizaje suave y la desestabilización¹

—» JUAN ANTONIO MORALES

Doctor en Economía
(Universidad de Lovaina,
Bélgica). Profesor de la
Universidad Católica Boliviana.
Expresidente del Banco Central
de Bolivia (1995-2006).

Introducción

Los diez años del gobierno del presidente Morales de Bolivia fueron coincidentes con un extraordinario florecimiento de los mercados de los principales productos de exportación bolivianos, en gran parte impulsados por el crecimiento de la

¹ Documento preparado para el Diálogo Económico de la Fundación Milenio. Las opiniones vertidas son del autor y no comprometen a la Fundación Milenio.

China. El precio del petróleo, al cual está ligado el precio del gas natural, y los precios de los metales así como de la soja aumentaron muy fuertemente con relación a los del año 2003. Este ciclo largo de precios duró más o menos diez años, desde el 2004 hasta el 2013 aunque se ha de notar que el precio del petróleo recién comenzó a caer a mediados del 2014.

Es cierto que los productos de exportación bolivianos sufrieron una caída sustancial de precios entre mediados del 2008 y el primer semestre del 2009, como una consecuencia de la crisis financiera internacional, pero ya para diciembre del 2009 se habían recuperado. Más aún, luego de pasado el primer momento de pánico y ante la política de gran expansión monetaria en los países de economía avanzada, los inversionistas internacionales continuaron sus inversiones en materias primas con aún más apetito. La China, por su parte, que ya era gran demandante de materias primas, le dio un empuje adicional a la demanda como parte de sus políticas para hacerle frente a la crisis internacional.

La bonanza internacional de materias primas produjo también un alto crecimiento de las economías de los socios comerciales de Bolivia en la región. Ese crecimiento jaló al crecimiento boliviano. A los efectos mencionados se sumaron, además, las remesas de los trabajadores emigrados a sus familias y las muy importantes condonaciones de deuda externa. Todos los astros parecían estar alineados para que un alto crecimiento del PIB boliviano surgiera.

El auge exportador repercutió en la economía interna produciendo una gran expansión de la construcción y de los servicios. Produjo igualmente una gran expansión del consumo (tanto privado como público) y de la inversión pública. El alto crecimiento y, sobre todo, el tipo de crecimiento basado en la extracción de materias primas y la construcción, tuvieron también como consecuencias una reducción sustancial de la pobreza y una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso.

La situación externa se ha deteriorado considerablemente en los dos últimos años. La crisis actual es muy diferente de la de 2008-2009, en cuanto todo hace prever que será de más larga duración y que las economías emergentes están más afligidas, cosa que no pasaba en los años mencionados.

La crisis encuentra a un país que ha aprovechado mal la bonanza del superciclo de altos precios para las exportaciones. Hubo muy pocas inversiones en diversificación de la economía y en fortalecimiento institucional. Las exportaciones bolivianas están concentradas, aún más que en el pasado, en unos pocos productos: hidrocarburos, metales y soja, los que constituyen casi 90 % de las exportaciones totales. Esta

concentración le da una gran vulnerabilidad a la economía boliviana. Por su parte, el grado de industrialización no ha aumentado (se ha estancado desde el 2005 en un poco menos de 17 % del PIB); las ganancias de productividad han sido muy modestas.

A pesar del nuevo contexto adverso, la economía boliviana pareciera que se ha estado defendiendo bien con una política de impulso a la demanda interna, sobre todo a la inversión pública, que se la está financiando (o que se la espera financiar) con más deuda pública y usando las reservas internacionales de divisas. Las dos modalidades de financiamiento conllevan problemas, como se verá más adelante.

No se puede esperar para los próximos años una tasa de crecimiento del PIB igual o mayor a la tasa promedio de los diez últimos años. La tasa de 5,8 % contemplada en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 del Gobierno conduciría a una situación insostenible de deuda, como lo hace notar Ferrufino (2016), con el riesgo de un desenlace catastrófico. Todo parece indicar que se tiene que apuntar a tasas más bajas de crecimiento para un aterrizaje suave.

Concomitantemente, hay que tener en mente una solución a los problemas de política cambiaria, de política monetaria y crediticia. Es también necesario echarle una mirada a la política fiscal y a la subordinación de la autoridad monetaria, el Banco Central de Bolivia, a la política fiscal.

El contexto internacional

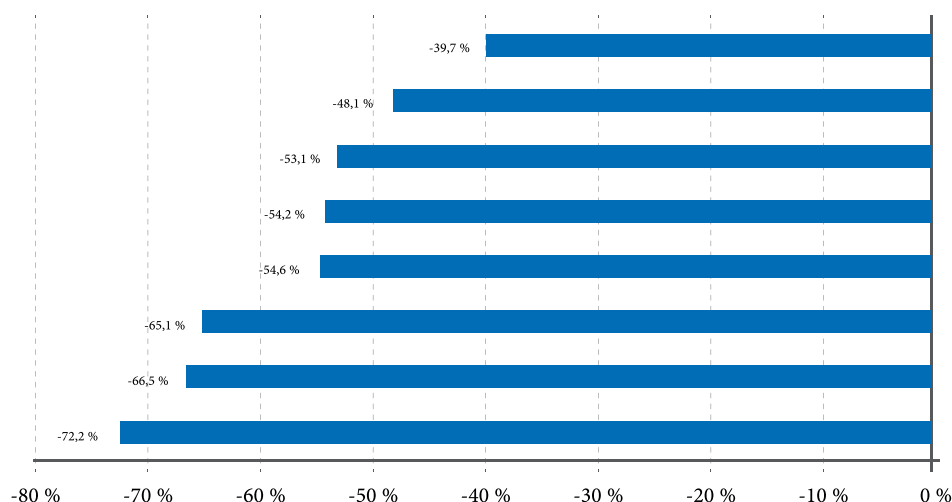
Todos los países sudamericanos, incluyendo obviamente a Bolivia, están confrontando condiciones adversas de: 1. caídas muy sustanciales y más allá de las anticipaciones en los precios de las exportaciones (gráfico 1), que esta vez previsiblemente serán de larga duración; y, 2. salidas de capital o, como mínimo, un posible frenazo de flujos de capital hacia los países de la región por cambios en la política monetaria de los Estados Unidos. Se ha de tener en cuenta que la caída de precios de las materias primas y las salidas de capitales están ocasionando dificultades fiscales y de balanza de pagos a nuestros socios comerciales, los que han estado respondiendo a esta crisis dejando que sus monedas se deprecien o devaluando.

La economía boliviana está siendo afectada sobre todo por la caída de precios de los *commodities* y por las devaluaciones de nuestros socios comerciales. En cambio, como en el pasado, está poco perturbada por los cambios en la política monetaria americana, por lo escasamente integrados que estamos a los mercados financieros internacionales.

Se ha de hacer notar empero que si bien estamos débilmente integrados a los mercados internacionales de capital, no estamos completamente aislados. A pesar del bajo grado de integración, si a la subida de tasas internacionales se le suma el temor de una posible devaluación, habrá fuga de capitales. El país tiene empero dos fortalezas para atenuar los efectos anteriores: un bajo cociente deuda externa-PIB y altas reservas internacionales.

« A pesar del bajo grado de integración, si a la subida de tasas internacionales se le suma el temor de una posible devaluación, habrá fuga de capitales »

Gráfico 1. Variación de precios de *commodities* desde el punto más alto en diciembre de 2015



AP

La competitividad cambiaria

En su política cambiaria (y monetaria) el gobierno boliviano es muy ortodoxo, con un tipo de cambio fijo de facto desde noviembre de 2011, cuando las monedas de nuestros socios comerciales, cualquiera sea la razón, se han estado depreciando, como ilustra el cuadro 1.²

- Las justificaciones para el tipo de cambio fijo del gobierno boliviano se parecen en mucho a las de los economistas de Pinochet de antes de 1982 y a los de Menem del año 1991. Explicaciones como las de que la competitividad se logra mediante aumentos de productividad y mejoras en los servicios públicos, y no mediante una política cambiaria activa, puede que sean válidas pero tanto Pinochet como un gobierno sucesor del de Menem tuvieron que abandonar, en un ambiente de pánico, el tipo de cambio fijo.

Cuadro 1. Tipos de cambio regionales con relación al dólar
 (en porcentajes, variación anual 2014-2015)

Brasil	49,3
Argentina	51,4
Chile	17,3
Perú	13,7
Colombia	32,1

Fuente: <http://fxtop.com/es/cotizaciones-historicas>.

Un indicador usual de la competitividad internacional de un país es su tipo de cambio real (TCR), que se computa tomando en cuenta el tipo de cambio y los precios del país, en comparación con los de sus socios comerciales.

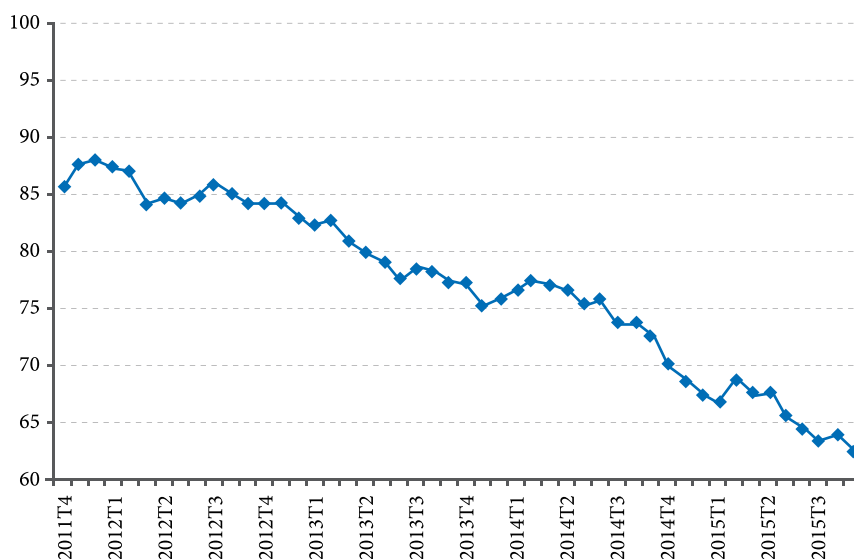
El TCR bajará, o sea que disminuirá la competitividad de la moneda nacional, el boliviano, si los precios de nuestros socios comerciales, *computados en dólares* aumentan menos rápidamente que nuestros precios internos *computados también en dólares*. Como los países vecinos están dejando que sus monedas se deprecien, el TCR nacional ha estado bajando.

Los *shocks* exógenos de caída de precios de los *commodities* y, sobre todo, las devaluaciones de las monedas nacionales de nuestros socios, crean desafíos para la política cambiaria que no pueden ser ignorados. Las depreciaciones-devaluaciones de los socios comerciales de Bolivia le están quitando competitividad aun en su mercado interno, puesto que incentivan las importaciones legales y de contrabando. De manera especial, dan un fuerte aliciente a las importaciones ilegales. La moneda nacional —debido a los *shocks* externos mencionados y a políticas nacionales de gasto y salariales muy expansivas— confronta un riesgo de sobrevaluación, es decir, de perder aún más competitividad: en su comercio exterior, Bolivia estaría con precios más altos que los países con los que tiene relaciones comerciales.

Un TCR sobrevaluado es muy destructivo para los sectores reales de la economía, no tanto para las exportaciones de manufacturas, por lo pequeñas que son, ni tampoco para las exportaciones de materias primas, que sufren muy poco con una sobrevaluación cambiaria, a no ser que el tipo de cambio esté muy sobrevaluado, como para las actividades de sustitución de importaciones. Son estas últimas las que más pueden sufrir. Hay que tomar en cuenta que en la producción de manufacturas, para la exportación o para la sustitución de importaciones, los márgenes de utilidad por unidad producida suelen ser pequeños.

Por tanto, la producción queda afectada por la sobrevaluación del tipo de cambio. Justamente por esta razón, muchos países encuentran que la mejor manera de proteger a su mercado interno es con un tipo de cambio flexible. El manejo idóneo del tipo de cambio flexible es muy exigente en términos de institucionalidad.

Gráfico 2. Tipo de cambio real (base agosto 2003 = 100)



AP

En la coyuntura actual, el gobierno boliviano tiene que enfrentar un difícil dilema de política económica. Si mantiene congelado el tipo de cambio en sus niveles actuales, penaliza a los sectores productivos nacionales que tienen ante sí la competencia de productos extranjeros más baratos en dólares. Si devalúa, aun a una pequeña tasa, se revertiría la desdolarización, que el gobierno considera que es uno de sus logros más importantes. Si devalúa fuertemente, podría desestabilizarse la economía nacional, con riesgos inflacionarios evidentes. Las devaluaciones masivas son siempre riesgosas y lo son tanto más cuando la credibilidad de la autoridad monetaria entra en cuestionamiento.

Un tipo de cambio fijo tiene méritos —y es tal vez el único posible, por un tiempo— para países de débil institucionalidad como Bolivia. El problema es que con el cambio fijo se penaliza a los sectores productivos, cuando hay turbulencias en el contexto internacional. El tipo de cambio fijo es también muy susceptible a ataques especulativos. La fuerza de esos ataques aumenta a medida que se forma la percepción

del público de que el tipo de cambio está sobrevaluado. El mayor y más doloroso problema se presenta cuando las circunstancias obligan a abandonar o a maxidevaluar el tipo de cambio fijo. Los costos de abandonar una paridad cambiaria, que se ha mantenido fija durante largo tiempo, son muy elevados.

En efecto, una devaluación fuerte tendría altos costos tanto económicos como políticos. Si uno recorre la historia económica boliviana encontrará que entre 1970 y 1985 solo hubo dos devaluaciones exitosas, las de 1972 y 1985, cuyo éxito se debió además a condiciones excepcionales. Las demás devaluaciones, cuyos efectos positivos duraban solamente unos meses, fueron más bien desestabilizadoras. Cada devaluación fracasada empujaba aún más la inflación, hasta terminar en hiperinflación.

El sistema de minidevaluaciones que se empleó en Bolivia entre 1985 y el 2006 tenía por objeto proteger a la producción nacional de importaciones que les hicieran una competencia desleal. Por otra parte, se evitaba la formación de expectativas de maxidevaluación. No es cierto, como a veces se afirma, que las minidevaluaciones se traducían en inflaciones.³

Posiblemente no sea conveniente modificar la política cambiaria ahora porque se han perdido las oportunidades de hacerlo bien, pero entonces el tipo de cambio fijo tiene que estar acompañado por políticas fiscales y salariales que eviten que nuestra moneda se sobrevalúe y para que nuestros sectores productivos puedan seguir exportando o produciendo para el mercado interno sin desventajas.

Los problemas fiscales por la caída de precios

Medinaceli (2015) estimó preliminarmente una caída de USD 1272 millones (o sea, 4 % del PIB) de los ingresos fiscales por hidrocarburos para el 2015. La caída probablemente sea mayor. Hay que tomar en cuenta además los efectos indirectos de la caída de precios de los hidrocarburos. Hay empero un efecto fiscal positivo de la caída de precios, que es el de la sustancial reducción en el subsidio a los carburantes de consumo interno.

Para hacerle frente a la crisis, el gobierno sigue una estrategia de dinamizar la demanda interna, con políticas de expansión, sobre todo fiscal, con un programa muy grande de inversiones públicas progra-

3 Con esa política Bolivia se defendió bien de la crisis regional que se desató luego de la devaluación del real brasileño en enero de 1999 y que duró hasta el 2003.

madas, de USD 6179 millones para el 2015 y USD 8200 millones para el 2016. El programa de inversiones públicas tan grande combinado con la caída de los ingresos por hidrocarburos ha dado lugar a que el año 2015 termine con un déficit fiscal de 6,6 % del PIB.⁴

Como la política fiscal expansiva requiere también de un financiamiento muy considerable, en un momento en que han caído los ingresos por impuestos a las exportaciones de hidrocarburos, el gobierno está recurriendo a las reservas internacionales (en divisas, es decir, excluyendo el oro), que ya han bajado en USD 1869 millones en el 2015, al endeudamiento externo y a aumentar la presión de la tributación interna, aunque sin cambios en la legislación.

No hay duda de que el país tiene todavía suficientes reservas y que tiene espacio para endeudarse externamente. Las reservas internacionales, que se acumularon gracias a la bonanza exportadora, al tipo de cambio fijo y a una cierta (aunque incompleta) prudencia fiscal, son muy importantes pero no infinitas. Tienen además un papel importante de respaldo al sector financiero, que lo podría perder si no son empleadas parsimoniosamente. El gráfico 3 permite apreciar la evolución de las reservas internacionales en divisas. Se ha de notar la caída sistemática a partir del segundo trimestre de 2015.

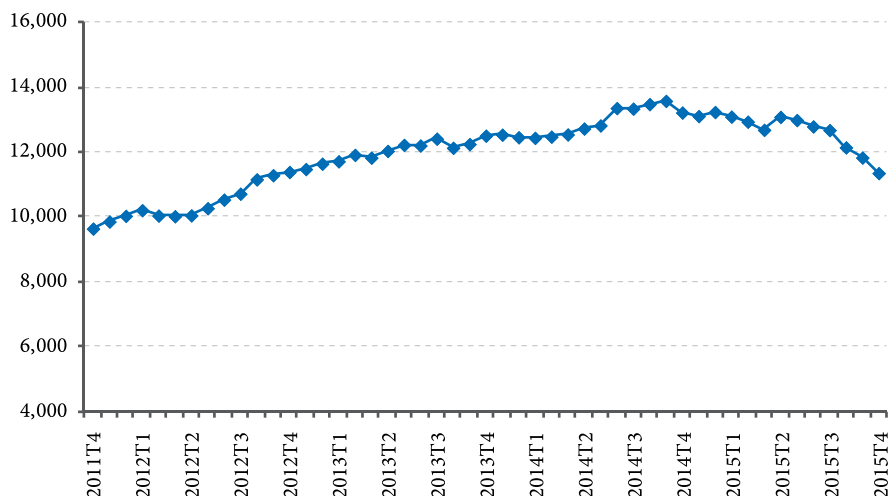
El país tiene espacio para endeudarse, en gran parte gracias a las condonaciones de deuda que se consiguieron en gobiernos pasados, pero los créditos tienen que ser bien empleados, con tasas de rendimiento mayores a las tasas de interés. Bolivia tiene una triste experiencia histórica de manejo inadecuado del endeudamiento externo. Hay que tomar en cuenta también, en la coyuntura actual, el endurecimiento de las condiciones crediticias de los mercados financieros internacionales.

En suma, financiarse empleando las reservas internacionales —o peor aún, con deuda— conlleva grandes riesgos. Por otra parte, aumentar la presión tributaria interna reduce la demanda agregada, lo que va en sentido contrario del objetivo de mayor expansión de la economía por esta vía. Por último, la política fiscal expansiva presionará sobre los sectores donde hay cuellos de botella, que son generalmente productores de bienes y de servicios no comercializables en el comercio exterior, haciendo aumentar los precios de los no transables. La política fiscal expansiva tiene una restricción adicional, a la que se le presta

» ...financiarse
 empleando las reservas
 internacionales —o
 peor aún, con deuda—
 conlleva grandes
 riesgos »

4 El dato proviene del discurso-informe del presidente del Estado Plurinacional del 22 de enero de 2016.

Gráfico 3. Reservas internacionales en divisas, cuarto trimestre 2011-2015 (millones de USD)



poca atención, que es la de su capacidad gerencial. Así, el año pasado el porcentaje de ejecución de la inversión pública (71 %) ha sido bajo.

La contratación de deuda externa, especialmente de créditos de proveedores chinos y algunos países europeos, y la emisión de bonos soberanos en los mercados privados internacionales de capital es problemática. Los créditos de proveedores tienen el pecado original de la falta de transparencia. Conllevan costos ocultos. La colocación de deuda soberana, por su parte, será más difícil que en los años 2012-2013, por los cambios en la política monetaria americana y por el aumento de la percepción de riesgo de los países en desarrollo, aun si las calificaciones de Bolivia no han bajado todavía. Hay que tomar en cuenta que la excesiva dependencia de nuestras exportaciones de las materias primas y el mismo déficit fiscal proyectado para este año 2016 aumentan la percepción del riesgo país en los mercados internacionales de capitales.

El gobierno ya ha anunciado que tiene la intención de colocar nuevamente USD 1000 millones en bonos en los mercados internacionales privados. Es posible que encuentre compradores para los bonos, pero pagando tasas de interés elevadas, en un momento que las tasas internacionales de interés están subiendo y que la percepción de riesgo para todos los países de la región ha aumentado.

El libretto para convencer a los mercados de capital es que el PIB tiene un alto crecimiento, que Bolivia tiene inmensos recursos naturales, que tiene una amplia cartera de proyectos de desarrollo, que goza

de estabilidad económica y política, que cuenta con las reservas internacionales per cápita más altas del mundo, y que tiene importantes indicadores de reducción de la pobreza.

El gobierno ha estado también apostando al efecto multiplicador del ingreso que tendrían las mayores inversiones públicas. Si ese multiplicador es grande y hay más ingreso, también se podrá recaudar más y disminuir así el déficit. La duda está empero en cuán importante es el multiplicador en una economía pequeña y abierta a las importaciones. Los pocos estudios al respecto parecen mostrar que es muy bajo.

La crisis fiscal está golpeando muy fuertemente a los gobiernos subnacionales, gobernaciones y municipalidades, que son dependientes de regalías y transferencias desde el gobierno central.⁵ Las transferencias son especialmente frágiles. Se ha de tener en mente que una parte importante de la inversión pública está a cargo de las gobernaciones y municipalidades y que, a diferencia del gobierno central, ellas no tienen acceso fluido al financiamiento externo. Entonces, o tendrán que reducir sus inversiones o, cuando les sea posible, las financiarán con sus ahorros, que están por el momento depositados en el banco. El retiro de esos depósitos por los gobiernos subnacionales hará bajar las reservas internacionales.

La política monetaria

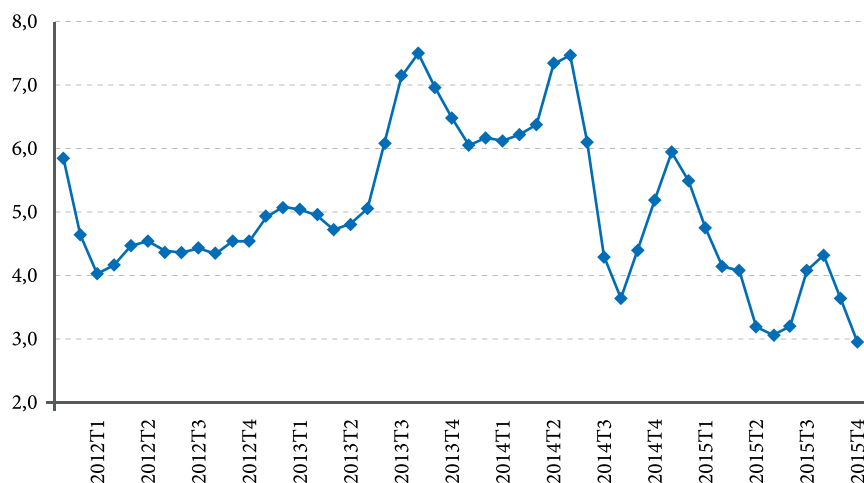
La inflación ha estado generalmente bajo control (gráfico 4) y no es un problema en la coyuntura actual ni se espera que lo sea en un futuro inmediato, salvo que se devaluara significativamente la moneda nacional. La inflación acumulada para el año 2015 ha sido de 3,0 %, una tasa bastante más baja que en 2014, que fue de 5,2 %. Es de hacer notar, sin embargo, que la canasta base de cálculo del IPC y de la inflación tiene un componente muy importante de alimentos transables en el comercio exterior. Con tipo de cambio fijo, los movimientos de precios de los transables tienden a alinearse con los movimientos de precios internacionales y los precios internacionales de los alimentos han estado cayendo.

« La crisis fiscal está golpeando muy fuertemente a los gobiernos subnacionales, gobernaciones y municipalidades, que son dependientes de regalías y transferencias desde el gobierno central »

AP

5 Las regalías son impuestos departamentales sobre la producción, valorada a precios internacionales, para los departamentos productores de hidrocarburos o de minerales. Dos departamentos no productores se benefician también con las regalías por solidaridad.

Gráfico 4. Inflación. Variación porcentual del IPC a 12 meses, 2012-2015



La inflación no está anclada en la cantidad de dinero, como gran parte del público lo cree, sino en el tipo de cambio. Con tipo de cambio fijo, la política monetaria no tiene mucho espacio para moverse. La débil integración del mercado financiero boliviano a los mercados internacionales de capital la da el poco espacio. La política monetaria en ese contexto es muy marginal.

Se ha de subrayar que el Banco Central de Bolivia (BCB) tiene metas intermedias de cantidades, en lo que puede, antes que metas de precios, como serían la tasa de interés (de corto plazo) o el tipo de cambio. Para su manejo de cantidades ha efectuado operaciones de mercado abierto (OMA) de absorción, es decir, ha vendido letras y bonos al público para recoger liquidez, que son operaciones monetarias por antonomasia, pero de manera muy esporádica y reactiva.

Empero, desde los últimos meses de 2015 el BCB ha dejado de efectuar OMA con los bancos y ha preferido hacerlas, en montos modestos, colocando títulos valor directamente al público, lo que es de dudosa eficacia y, ciertamente, no es en esencia una operación monetaria. Al dejar de efectuar operaciones de mercado abierto, el BCB ha conseguido dos cosas: primero, que aumente la liquidez de los bancos; segundo, que los bancos se compensen por los costos de esa liquidez pagando a los depositantes una pizca por sus depósitos.

Las tasas de interés pasivas muy bajas son cuestionables en un momento en que hay nerviosismo acerca del tipo de cambio y que la tasa de interés de referencia en los Estados Unidos ha subido, aunque muy

moderadamente. Al caer las tasas de interés pasivas, los depositantes en bolivianos —sobre todo si persisten los rumores de devaluación— correrán a cambiar su moneda nacional por dólares, aun si con estos se gana todavía menos, porque los consideran más seguros. Si las tasas de interés en dólares bajan demasiado, los depositantes retirarán sus depósitos de los bancos o emplearán a estos simplemente como cajas fuertes, acortando sustancialmente los plazos.

La disminución de las tasas de interés pasivas del sistema bancario repercute en las tasas activas, lo que puede tener algún efecto expansivo porque disminuye la carga de intereses para la cartera vigente. No se sabe empero cuán importante puede ser ese efecto expansivo.

El gobierno muestra como un logro la desdolarización del sistema financiero. Bolivia solía ser muy dolarizada y, contrariamente a lo esperado, el uso de moneda extranjera en funciones de moneda nacional aumentaba. La dolarización es una forma extrema de tipo de cambio fijo, pero lo que se tiene ahora no es muy diferente. La desdolarización boliviana está basada en el tipo de cambio fijo y en una penalización muy fuerte mediante medidas monetarias y fiscales, que aumentan el costo de mantener ahorros en dólares.

Mientras haya suficientes reservas internacionales, que le dan credibilidad al tipo de cambio fijo, el público será indiferente a tener bolivianos o tener dólares. Pero si además, por efecto de regulación, las tasas de interés para los depositantes en bolivianos son mayores que en dólares, preferirán la moneda nacional. Los prestatarios, por su parte, se protegen de los riesgos residuales de una devaluación tomando créditos en moneda nacional. Tal vez son más caros, pero eventualmente son menos riesgosos.

Se ha de insistir en que la desdolarización era necesaria para darle espacio a la política cambiaria, pero más bien se la ha amarrado. Era también necesaria para no tener que mantener reservas internacionales tan altas, mantenimiento que tiene costos. Pero, contrariamente al objetivo buscado, la desdolarización le ha dado más rigidez al sistema cambiario.

Por último, la caída en las exportaciones significa menores ingresos para el país, lo que a su vez podría causar un crecimiento más lento de los depósitos bancarios, aunque ello no ha estado sucediendo todavía. No se puede descartar empero un frenazo brusco del crédito, que pondría en dificultades a las empresas muy dependientes de préstamos y tendría consecuencias negativas sobre el crecimiento del PIB.

Por último, para evitar una desestabilización macroeconómica es también importante el manejo de expectativas. La devaluación debe dejar de estar en boca de todos. La experiencia enseña que una política

de estabilización está consolidada cuando desaparece de los titulares de los periódicos. En ese contexto, la credibilidad de la política monetaria y la independencia del banco central son esenciales para mantener la confianza del público. Lamentablemente, el Banco Central de Bolivia está perdiendo su independencia por la obligación que se le ha impuesto de financiar a las empresas estatales y por el recorte muy sustancial de patrimonio que ha sufrido.

Crecimiento del PIB y política macroeconómica

La evolución favorable de los términos de intercambio en el periodo 2006-2013 y aun hasta mediados del año 2014 le dio un fuerte impulso a la economía. El crecimiento del PIB estimado oficialmente para el 2016 en 5,0 % provendría, según explicaciones del gobierno, de la expansión de la demanda interna, causada principalmente por las altas inversiones públicas y por el crecimiento del consumo, tanto de los hogares como del gobierno. El crecimiento del consumo de los hogares se debería, por lo menos parcialmente, a la política de ingresos, con rápidos aumentos tanto del salario mínimo como del salario promedio.

El crecimiento del PIB per cápita durante doce años consecutivos proporciona un factor adicional, inercial, de progresión. Entre el 2005 y el 2014 el PIB per cápita en dólares, corregido por paridad de compra, habría aumentado en poco más de 53 %.

Se ha de hacer notar las fuertes divergencias con relación a las estimaciones de la tasa de crecimiento del PIB del año 2015 entre las proyecciones oficiales y las de diversos organismos internacionales:

Gobierno	5,0 %
FMI	4,1 %
Banco Mundial	4,0 %
CEPAL	4,4 %

En las cuentas nacionales al segundo semestre de 2015, los sectores más dinámicos son: la construcción; administración pública; electricidad, gas y agua; y transportes y comunicaciones. La construcción mantendría su ritmo de crecimiento impulsada por las inversiones públicas y por lo que todavía está sucediendo en La Paz y, sobre todo, en Santa Cruz. Empero se señala un decrecimiento de 13 % de nuevas construcciones en Cochabamba, que hasta años anteriores tenía una alta tasa de expansión.

Según fuentes del Banco Mundial, un 70 % de la población económicamente activa estaría en sector informal. Este sector tiene una muy baja productividad, en parte debido a problemas de escala. Sin embargo, en la coyuntura actual puede ser competitivo y aun contribuir al crecimiento porque escapa a los costos de la legislación laboral y de la tributación. El sector tiene además una gran versatilidad y se adapta fácilmente a condiciones cambiantes. Puede ser un factor de amortiguación de la crisis.

» La devaluación debe dejar de estar en boca de todos. La experiencia enseña que una política de estabilización está consolidada cuando desaparece de los titulares de los periódicos »

En una perspectiva de más largo plazo se pueden vislumbrar dificultades para el desarrollo y exportaciones de los hidrocarburos bolivianos. En efecto, hay un rápido agotamiento de los yacimientos, pocos hallazgos significativos y muy modestas inversiones en exploración, dada la magnitud del desafío. Se puede prever además que cambios en la legislación de hidrocarburos para atraer más inversión directa extranjera encontrarán obstáculos políticos. El panorama se complica además con gran incertidumbre sobre precios y mercados internacionales para el petróleo y afines.

En sus primeros años en el gobierno, el MAS efectuó varias nacionalizaciones y creó un sinnúmero de empresas estatales. Estas se han parado en los últimos años y hay atisbos de que el gobierno está tratando de atraer más inversión extranjera, después de haberla reprobado.

Recientemente, el gobierno ha propuesto al país la Agenda Patriótica 2025. Ella delinea, con metas muy detalladas, la utopía que se propone alcanzar. En cambio, casi no hay discusión de cómo llegar a las metas. Tampoco hay mención alguna a las capacidades gerenciales para lograr los muy ambiciosos objetivos. El gobierno ha tratado de darle más concreción a la Agenda Patriótica con el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, presentado a la opinión pública en diciembre de 2015.⁶

La meta más ambiciosa de la Agenda Patriótica es la de convertir a Bolivia en un gran proveedor de energía eléctrica, con un aprovechamiento pleno de su potencial hidroeléctrico y desarrollando proyectos de energía renovables (como, por ejemplo, energía eólica, geotérmica y solar, y aprovechamiento de las biomásas). Se ha de hacer

6 Es la segunda vez que el gobierno da a conocer un plan quinquenal de desarrollo. Lo hizo una primera vez en el año 2006. No se conocen evaluaciones oficiales de su cumplimiento. Analistas independientes hacen notar que no se cumplieron ni las metas cuantitativas ni las cualitativas consignadas en ese plan.

notar que la ejecución de la agenda es muy dependiente (en alrededor de USD 50.000 millones) de lo que se pueda conseguir como financiamiento externo, de China, de países europeos, de las instituciones financieras internacionales y de los mercados privados de capital. Ya para el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 se ha anunciado inversiones públicas por USD 48.574 millones.⁷

Conclusiones

Los *shocks* exógenos son de una gran magnitud y subestimarlos llevaría a cometer graves errores que pueden comprometer el crecimiento de largo plazo de la economía boliviana, aun si ella está por el momento resistiendo. Los precios de las materias primas parecen estar en caída libre, los capitales han dejado de fluir hacia la región sudamericana y el crecimiento económico se ha estancado.

Las proyecciones de crecimiento del Fondo Monetario Internacional para la región en 2016 no son nada alentadoras. Bolivia no está desarmada para enfrentar la coyuntura pero los instrumentos anti-crisis tienen que ser idóneos. Una mala elección puede tener graves consecuencias. Con relación a las políticas macroeconómicas, se puede concluir que los tiempos que se avecinan van a ser más difíciles, cualquiera sea la decisión que se tome respecto al tipo de cambio. El escenario más problemático sería el de una devaluación. Un escenario más benigno —pero todavía lleno de dudas, si siguen las presiones de sobrevaluación tanto de origen externo como interno— sería el del mantenimiento del actual sistema cambiario.

Se ha de subrayar que la caída de precios de los hidrocarburos está produciendo un estrés fiscal considerable, tanto para el tesoro general de la nación como para las gobernaciones y municipalidades, que son órganos de gobierno descentralizados.

La continuación del crecimiento del PIB, apoyado en la demanda interna con las inversiones públicas como pilar plantea muchas interrogantes sobre su viabilidad. Las inversiones tendrían que financiarse con: 1. reservas internacionales; 2. deuda externa; y 3. presionando punitivamente a los ciudadanos nacionales para aumentar los tributos. La pregunta es cuán sostenible en el tiempo podrá ser esta política.

Las reservas internacionales son muy importantes pero finitas. Tienen además un papel importante de respaldo al sector financiero, que

7 El dato proviene del discurso- informe del presidente del Estado Plurinacional del 22 de enero de 2016.

sería imprudente perderlo. Con relación al endeudamiento externo, el país tiene espacio para contraer más créditos, pero estos tienen que ser bien empleados. Se ha de requerir una selección rigurosa de los proyectos de inversión. Por último, la mayor presión tributaria interna está originando, por un lado, rebeliones de los contribuyentes, y por otro, estaría frenando la demanda del sector privado, lo que repercutiría negativamente en la demanda agregada, que según el gobierno es el motor del crecimiento.

Con relación al desarrollo de largo plazo y a la Agenda Patriótica 2025, se tiene en mesa un programa rico en metas pero corto en medios para alcanzarlas. La apuesta principal de la Agenda Patriótica de un desarrollo del país basado en exportaciones de electricidad es arriesgada y está todavía rodeada de un halo de incertidumbre.

El aterrizaje suave y al que debe apuntar Bolivia consistirá en una tasa de crecimiento del PIB más baja pero sostenida, apuntalada por políticas cambiarias, monetarias, salariales y fiscales sensatas. La alternativa sería un aterrizaje brusco con descalabros tanto en el sector real como en el sector financiero y abandonando o devaluando catastróficamente el tipo de cambio fijo. La probabilidad de que esto suceda es baja pero no es nula.

Referencias

- FERRUFINO, R. (2016). *Endeudamiento público en el nuevo escenario «post bonanza» en Bolivia*. La Paz: Fundación Pasos Kanki.
- JEMIO, L. C. (2015). Comunicación personal.
- MEDINACELI, M. (2015). *El impacto en Bolivia de la caída de los precios del petróleo*. La Paz: Fundación Milenio.

EUROPA Y EL MUNDO

La Pell de Brau: España, en el laberinto de la identidad

—» ENRIQUE SAN MIGUEL
PÉREZ

Torrelavega, España,
1964. Doctor en Historia,
Universidad de Cantabria.
Doctor en Derecho,
Universidad Rey Juan Carlos.
Catedrático de Historia del
Derecho y de las Instituciones,
Universidad Rey Juan Carlos.
Su último libro es *¡Europa,
sé tú misma! La identidad
cristiana en la integración
europea* (Madrid, 2016).

El mito del *laberinto español*

En apenas unos meses, el próximo mes de enero de 2017, se cumplirá el trigésimo aniversario del fallecimiento de Don Geraldo, Gerald Brenan, el intelectual inglés del grupo de Bloomsbury que, tras una primera visita a Granada en 1919, decidió abandonar la brillante compañía de Virginia Woolf, John Maynard Keynes, Roger Fry o Lytton Strachey para instalarse en las inaccesibles Alpujarras desde 1922, en donde transcurrieron la mayor parte de los casi 65 restantes años de su existencia.

Brenan, protagonista de un fugaz romance con Emma Carrington antes de que ella iniciara su tormentosa relación con Lytton Strachey, vivió con

intensidad la apasionante historia española que acompañó a la crisis de la Restauración a partir del establecimiento de la dictadura de Miguel Primo de Rivera en 1923, la esperanzadora proclamación de la II República en 1931, y el drama de la Guerra Civil entre 1936 y 1939. En 1943 publicó una obra en donde trató de encontrar las claves que habían conducido a España hacia su colapso como proyecto nacional, democrático y de convivencia: *El laberinto español*. Y, desde el principio, su valoración de la experiencia española, recordando a Karl Marx, resultó muy nítida: España era un país poco conocido y mal juzgado en Europa porque los historiadores, «en lugar de considerar la fuerza y los recursos de estos pueblos en su organización provincial y local han bebido en las fuentes de su historia cortesana». Sentenciaba el intelectual inglés que, en España, «lo primero que hay que observar es la fuerza del sentimiento regional y municipal. España es el país de la *patria chica*» (Brenan, 2011, vol. I, p. 9).

La política española se desenvuelve entre la razón y el mito. Más cerca del mito que de la razón cuanto menos conocida y, por lo tanto, poco rigurosamente juzgada. Como el mito imagina y vive las cosas de manera dramática, la historia de España tiende a convertirse en una realidad racionalmente inexplicable (García Pelayo, 1981, pp. 30-31). Entiendo que, en eso, no es diferente de la historia y de la política de cualquier otro país. Y, por lo tanto, el *laberinto español* no dejaría de ser un mito. El matiz estriba en que se trata de un mito... más, dentro de la multiplicidad de mitos a los que se enfrenta la razón.

Porque España se encuentra constitutivamente instalada en la complejidad. La necesita para existir. Pero, en ocasiones, se diría también que la fabrica hasta extremos insoportables para su propia supervivencia. Y ello desde el nacimiento de la propia España moderna, que coincide con el comienzo del reinado conjunto de los Reyes Católicos en virtud de la Concordia de Segovia de 1475, y se reproduce en ciclos históricos, casi siempre (los ciclos históricos, al fin y al cabo, también son un mito) de cuarenta años (1475-1516, 1516-1556, 1556-1598, 1598-1640, 1640-1700, 1700-1746, 1746-1788, 1788-1833, 1833-1898, 1898-1936, 1936-1975 y 1975-2015). El sistema celular español se renueva cada cuatro décadas. La última mutación celular, por cierto, conduce desde el final de la dictadura de Franco a la apertura del nuevo ciclo político que se inicia tras las sucesivas elecciones (municipales y autonómicas, catalanas y legislativas) celebradas en 2015.

» España se encuentra constitutivamente instalada en la complejidad. La necesita para existir. Pero, en ocasiones, se diría también que la fabrica hasta extremos insoportables para su propia supervivencia «

EM

Unas elecciones que manifiestan, en su conjunto, un poderoso afán de cambio en la sociedad española, y singularmente en sus segmentos más jóvenes. Pero un afán que en absoluto representa el anhelo por dinamitar el edificio constitucional de 1978. Porque un ciclo que se abre con 253 de los 350 escaños del Congreso y dos tercios de los sufragios emitidos a favor de fuerzas partidarias de ámbito nacional y constitucionalista viene a poner de manifiesto que la valoración mayoritaria del camino recorrido desde 1978 es más que positiva. Y, considerando que el populismo de impronta chavista no ha rebasado el 20 % de los sufragios emitidos, o que EH Bildu, el brazo político de ETA, ha descendido de 7 a 2 escaños, por hablar de fuerzas que comparten grupo parlamentario en el Parlamento Europeo, se diría que el mapa político español, después de casi diez años de profunda crisis, no parece especialmente problemático.

Sin embargo, los 69 diputados que agrupan a Podemos (47), En Comú Podem (12), En Marea (6), y Compromís (4), son partidarios de que se celebren en las nacionalidades históricas *referenda* que posibiliten, si así lo deciden los ciudadanos, su secesión de España. Podemos anunciar que, en el supuesto de que los plebiscitos se celebraran, defendería el voto negativo. Pero, en el momento en el que se concluye este trabajo, exige al PSOE la aceptación de las consultas de autodeterminación para aportar su respaldo al candidato propuesto por el rey Felipe a la presidencia del gobierno, Pedro Sánchez. Y eso significa que una fuerza partidaria que disfruta de representatividad política en toda España se enfrenta a la hipótesis de la propia fractura de la unidad nacional. Lo que significa que el laberinto de don Geraldo ha pasado del mito a la propuesta de gobierno.

A pell de brau

El viaje de España por la historia es una auténtica aventura. Surgió como concepto político en época visigoda, y se entendió durante los ocho siglos siguientes a la desaparición del reino goda como la «totalidad de un ámbito de poder que de hecho ha existido en determinados momentos y en potencia existe siempre» (Maravall, 1981, p. 436). Todos los reinos hispánicos medievales, Portugal, León, Castilla, Navarra, Aragón y los condados catalanes como ámbitos políticos originarios, en el caso de León y de Cataluña regidos por el antiguo derecho visigodo, cuya aplicación reconoce a los primeros catalanes, a los que denomina *hispani* el propio rey Carlos de los francos en una Capitulación del 785, se consideran llamados a restaurar la unidad del reino visigodo

español. De hecho, los Reyes Católicos nunca adoptaron el título de *reyes de España*, porque no lo eran de toda ella.

A lo largo del siglo xv, sin embargo, poetas tan populares como el marqués de Santillana, Juan de Mena y, sobre todo, Juan del Enzina, utilizaron ya profusamente *España* como concepto político englobante de los pueblos hispánicos (Marqués de Santillana, 1986, pp. 125-126; Juan de Mena, 1990, pp. 55, 126, 157 y 161; Juan del Enzina, 1988, p. 11, 34 ss., 44 ss.). Los reyes de la Casa de Austria ya transitan del concepto *Coronas* a *Corona de España* (San Miguel Pérez, 1996, pp. 260 ss.), e incluso los más porfiados enemigos de Felipe II, como el vasco Lope de Aguirre, «hijodalgo en tierra vascongada, en el Reino de España, en la villa de Oñate vecino» (García-Gallo, 1981, p. 1001), o el aragonés Antonio Pérez, que da comienzo a la *leyenda negra* al atravesar la frontera con Francia o, como él mismo dice, «puesto el pie en la raya de España» (Pérez, 1986, p. 19) explicitan su identidad española.

Pero esa identidad española no equivalía a eliminación de la singularidad de los pueblos de España. La identidad española era la resultante de la conjugación de proyectos políticos y jurídicos tan singulares como diversos. El obispo de Tlaxcala, virrey de la Nueva España y arzobispo de México, Juan de Palafox y Mendoza (1600-1659), un navarro de Fitero cuyos restos descansan en la catedral de Burgo de Osma, una personalidad que sintetiza las Coronas peninsulares, advertía ya en plenas crisis de la monarquía de España, a mediados del siglo xvii, que cada reino y nación debía regirse por sus propias leyes de la misma manera que diversas eran sus naturalezas e identidades:

De donde resulta que, queriendo a Aragón gobernarla con las leyes de Castilla o a Castilla con las de Aragón o a Cataluña con las de Valencia o a Valencia con los usajes y constituciones de Castilla o a todos con uno... Y pues Dios, siendo creador que pudo crear las tierras de una misma manera las creó diferentes, y en toda Vizcaya no se hallará apenas una naranja, ni en toda Valencia una castaña, no habiendo otra cosa en Valencia que naranjas ni en Vizcaya que castañas, porque quiso necesitar unas tierras a otras para hacer más sociable esta nuestra naturaleza... necesario es también que las leyes sigan, como el vestido, la forma del cuerpo, y se diferencien en cada reino y nación. (Palafox y Mendoza, 1994, p. 23)

La sabiduría de Palafox fue ignorada por la lógica implacable del absolutismo. Después de la Guerra de Sucesión (1700-1714), el rey Felipe V emitió Decretos de Nueva Planta que suprimieron el ordenamiento jurídico-público de Aragón (1707 y 1711), Valencia (1707), Mallorca

(1715), Cataluña (1716), Cerdeña (1718) y, en época de Carlos III, Menorca (1782). El modelo borbónico de monarquía, sin embargo, no puso fin a los particularismos de las provincias vascas y de Navarra. De hecho, todavía en el reinado de Isabel II, hasta 1840, había virreyes en Navarra (en donde la reina era Isabel I; Isabel la Católica no fue nunca reina de Navarra). Y el gran pacto legal que completó la construcción del Estado liberal español, el Código Civil de 1889, consolidó la concepción jurídica asimétrica de un país unitario en el ámbito público, pero que en ámbito del derecho civil integraba dentro del ordenamiento general los regímenes forales específicos de territorios como las provincias vascas, Navarra, Aragón o Cataluña, en donde el orden de prelación de fuentes otorgaba la primacía al derecho foral propio, enviando al derecho civil del régimen *común*, es decir, al derecho civil español, al ámbito supletorio (Villapalos Salas, San Miguel Pérez, 2014, p. 239).

Una notable racionalidad y un agudo sentido pragmático y pacifista, se diría, habían inspirado la historia constitucional española con serena sabiduría hasta el cataclismo de 1936. Excepción hecha de la Constitución de 1812, redactada en plena guerra de la independencia, en España los cambios constitucionales se produjeron en paz. Incluso los cambios constitucionales que consolidaron la transformación del régimen político, en 1869, 1876, 1931 y 1978, se produjeron de manera prácticamente incruenta. Pero no se puede desconocer que algunos de los grandes ciclos de la historia española, como el abierto en 1640 por las sublevaciones de Portugal y de Cataluña, o en 1898, el año «de la pérdida» (se dice en España) de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, o en 1939, cuando tras una sangrienta guerra civil comenzó una siniestra dictadura, comienzan en circunstancias dramáticas. Y por cierto, circunstancias todavía muy presentes en la vida española.

El crítico nacimiento de la España del siglo xx se produce en 1898, es decir, tras la dramática amputación de territorios vinculados a España desde hacía más de cuatro siglos, lo que convertía en imposible el sueño del artículo 1 de la Constitución de 1812, que afirmaba que «la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos Hemisferios». La llamada generación del 98, sin embargo, es decir, la portentosa asociación de talentos de la literatura que, tras el desastre colonial, colocaron a España en el centro de su reflexión, comienza ese mismo año 1898 con un poema que un escritor catalanista, Joan Maragall, redacta en catalán, y que se llama *Oda a Espanya*. La España contemporánea nace cuando el abuelo de quien sería presidente socialista de la *Generalitat de Catalunya* entre 2003 y 2006, Pasqual Maragall, se dirige a España pidiendo ser escuchado en una lengua diferente a la dominante en todo el país: «Escolta, *Espanya*, la veu d'un fill/ que et

parla en llengua no castellan». En 1898, una nueva España es imaginada y formulada en catalán.

Y las sucesivas generaciones de grandes creadores que piensan a España a partir de entonces obedecen a una matriz profundamente periférica y no central, y mucho menos centralista. En la generación de 1898, vascos son Miguel de Unamuno (de Bilbao), Pío Baroja (de Donostia-San Sebastián) y Ramiro de Maeztu (de Vitoria-Gasteiz); andaluz Antonio Machado (de Sevilla); gallego Ramón María del Valle-Inclán (de Vilanova de Arousa); y del antiguo reino de Valencia José Martínez Ruiz *Azorín* o Gabriel Miró (alicantinos ambos). En la generación de 1927, cántabro era Gerardo Diego (de Santander); andaluces Federico García Lorca (de Granada), Luis Cernuda (de Sevilla), Rafael Alberti (del Puerto de Santa María) y Emilio Prados y Manuel Altolaguirre (de Málaga); entre Valladolid y Málaga se ubica el paisaje de Jorge Guillén; y de Madrid proceden Dámaso Alonso, Vicente Aleixandre y Pedro Salinas. En la generación de 1950, José Ángel Valente es gallego (de Ourense), Ángel González asturiano (de Oviedo), Pepe Hierro cántabro (según propia elección, aunque nacido en Madrid), vascos Blas de Otero y Gabriel Celaya (de Bilbao y Hernani, respectivamente), catalán Jaime Gil de Biedma (de Barcelona) y castellano-leonés Claudio Rodríguez (de Zamora).

España es la suma de todos. Contradictoria, fatalista, telúrica. El sur en el norte y el norte en el sur. Porque el luminoso sur se interna en la severidad: «Madre ingrata», llama a España Luis Cernuda. Y, mientras, el norte plomizo contempla el futuro con esperanza: «Somos el golpe temible de un corazón no resuelto», proclama Gabriel Celaya, y Jaime Gil de Biedma sueña con una España en donde «pueda el hombre ser el dueño de su Historia».

Pero el gran poemario del siglo xx sobre España, *La pell de brau* (*La piel de toro*), lo compone en 1963 un genio tan difícilmente encasillable como el barcelonés Salvador Espriu en catalán, evocando a la *Sepharad* de la que fueron expulsados los judíos sefarditas, modelo de los españoles que han preservado su identidad a pesar de todas las vicisitudes, y particularmente de las más terribles. Espriu, en el poema XLVI de su obra, insta a la preservación en seguridad de los «puentes del diálogo», y a «comprender y querer» las «razones y las hablas diversas» de los hijos de *Sepharad* (Espriu, 1974, p. 114).

La historia de España se encuentra instalada en los matices, necesita siempre una nota a pie de página adicional (en eso se parece mucho a la democracia cristiana). Exhibiciones de asombroso civismo conviven con episodios de irracional exaltación. Entender España equivale a tratar de comprender qué rostro adquiere la contradicción,

EM

cómo se expresa lo inefable, quién explica lo incomprensible, en dónde se encuentra la identidad una y otra vez mutada. Pero nunca faltó, en la historia de España, el compromiso de sus pueblos y de sus identidades con un proyecto común de libertad y de democracia. Y esa sigue siendo nuestra fortaleza.

Negu minean

Pero, por la misma razón, sería un terrible error considerar que los problemas de Cataluña, o del País Vasco, son de ámbito *territorial*. Nos encontramos en pleno invierno. Más que «el de nuestro descontento» shakesperiano, pienso en *Negu minean* (*En pleno invierno*), la canción que el grupo de música tradicional vasca *Oskorri* incluyó en su álbum *Datorrena Datorrela* en 1988. Una canción de amor y de esperanza, una invitación a encontrar en la calidez del hogar el impulso para seguir viviendo.

En pleno invierno, España era, es y seguirá siendo un país en donde las relaciones entre sus pueblos obedecen a un delicado equilibrio en donde todos somos iguales, pero todos diferentes. No son objetivos incompatibles. Las comunidades y ciudades autónomas disfrutaban de una condición política diversa —nacionalidades, comunidades históricas, comunidad foral, regiones, ciudades autónomas— y de competencias diferentes —algunas disponen de competencias en materia de orden público, y otras no— como diferente es su estatuto jurídico —algunas disfrutaban de su derecho civil privativo—, su identidad lingüística —casi un tercio de los españoles tiene una lengua materna que no es el castellano— y su sistema tributario —las provincias vascas disfrutaban de un concierto económico y de sus propias haciendas forales, Navarra cuenta con un convenio y su hacienda foral, y las Islas Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla cuentan con una consideración fiscal singular en atención a su falta de continuidad territorial con el resto del territorio español—, sin que ello haya venido afectando de manera severa a la convivencia democrática.

Y, al mismo tiempo, la ciudad de España (y del mundo) en donde se publican más títulos en lengua castellana, se localizan más editoriales en lengua castellana y, por lo tanto, se trabaja más por el cultivo, la promoción y la difusión de la lengua castellana es Barcelona. Quien afirma que en Cataluña no se cuida y se estima la lengua castellana, además de proferir una falsedad, está cometiendo una profunda injusticia.

¿Qué sucedió, entonces, en los últimos años? Santiago Zavala, el protagonista de *Conversación en la catedral*, de Mario Vargas Llosa, se

preguntaba al comienzo de la espléndida novela «¿En qué momento se había jodido el Perú?». Cataluña y España empezaron a joderse a lo largo del polémico proceso que condujo a la redacción, aprobación por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, modificación por las Cortes españolas, y aprobación en referéndum el 18 de junio del 2006, del nuevo Estatuto de Cataluña (48,85 % de participación y un 73,90 % de votos favorables contra 20,76 % en contra y 5,34 % en blanco). Y se jodieron casi del todo cuando el 28 de junio de 2010 el Tribunal Constitucional procedió a la parcial derogación del Estatuto de Cataluña tras el recurso presentado por el Partido Popular el 31 de julio de 2006, al que siguieron un recurso del Defensor de Pueblo y cinco interpuestos por cinco comunidades autónomas: Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja, gobernadas por el Partido Popular, y Aragón, gobernada por una coalición del Partido Socialista y el Partido Aragonés.

El 30 de abril de 2010, dos meses antes de la histórica sentencia, un gran líder democristiano catalán y un político extraordinario, uno de los últimos hombres de Estado que ha dado España, el siempre querido amigo Josep Antoni Duran i Lleida, advertía ya de las consecuencias que se avecinaban si se procedía a la derogación parcial del Estatuto, quebrándose el clima de concordia y el afán de consenso que, en todo momento, desde el final de la dictadura, había neutralizado en España cualquier dinámica, política o institucional, que pudiera interpretarse en clave de ruptura:

« En pleno invierno, España era, es y seguirá siendo un país en donde las relaciones entre sus pueblos obedecen a un delicado equilibrio en donde todos somos iguales, pero todos diferentes »

He dicho muchas veces que ahora no sería posible hacer la Constitución que hicimos en el año 78 y tampoco el Estatuto que aprobamos en el 1979... La democracia [...] no es solo leyes y sentencias; también es «pacto y diálogo». Y pacto y diálogo también fue lo que hubo en la Transición para aceptar desde Cataluña un marco constitucional donde tengan cabida sus justas y legítimas aspiraciones. Ahora, parece que media docena de jueces de un Tribunal, que no respeta la Constitución en cuanto a su composición y mandato, puede romper y echar por tierra treinta largos años de convivencia política en el seno de una España que la misma Constitución ya reconocía —sin cuestionarse su unidad— que estaba integrada por realidades diferenciadas, tanto, que a algunas las consideraba regiones y a otras nacionalidades. (Duran i Lleida, 2011, p. 312)

EM

¿Run Run se fue pa'l Norte o Que tinguem sort?

Maurice Walsh, en su novela *El hombre tranquilo* (1933), en la que habría de basarse John Ford para realizar en 1952 su maravillosa película y obtener el cuarto y último de sus premios de la Academia como mejor director, un registro nunca igualado, decía que lo peor que Inglaterra le había hecho a Irlanda era pretender «el sometimiento de su alma» (Walsh, 2012, p. 217). La historia ha venido a poner de manifiesto que los planteamientos nacionalistas, y la consiguiente transformación del mapa político español para dar expresión a proyectos de identidad nacional complementarios o incluso alternativos al proyecto nacional español, se han desarrollado solo y siempre al lado del gran proyecto democrático, es decir, cuando prevaleció la razón. Que el nacionalismo, cualquier nacionalismo, se enreda en su propio laberinto cuando se deja vencer por el mito. Pero el debate político no puede ignorar que, para muchos ciudadanos catalanes, o vascos, es su propia alma la que se encuentra sometida a un auténtico estado de necesidad moral. Y que el estado de necesidad deviene en un problema muy severo cuando el alma de un pueblo se escinde en dos mitades.

Las elecciones que Cataluña celebró el pasado 27 de septiembre de 2015 ofrecieron una radiografía muy fiel de la extrema complejidad de los posicionamientos políticos de su ciudadanía. Planteadas por las fuerzas independentistas en términos plebiscitarios, el 47,8 % de los votantes apostaron por formaciones independentistas, y el 52,2 % por formaciones que no lo eran, si bien dos de estas, Unió Democràtica de Catalunya, es decir, la democracia cristiana, y Catalunya si que es Pot, afín a Podemos en el resto de España, defendían el *derecho a decidir* de los catalanes, es decir, a votar su propio destino en una consulta restringida a Cataluña. En escaños, el resultado fue de 72 a favor del proceso independentista frente a 63 en contra, con 11 de estos 63 a favor del derecho a decidir.

Sin embargo, los partidarios de la independencia no se impusieron en ninguno de los diez municipios más poblados de Cataluña —Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Terrassa, Sabadell, Lleida, Tarragona, Mataró, Santa Coloma de Gramanet y Reus— y tan solo lo hicieron en tres de los 25 más poblados (el 11, Girona, el 13, Sant Cugat del Vallès, y el 15, Manresa). Más del 70 % de la población, de la riqueza y de la actividad económica de Cataluña se concentra en municipios que no apostaron por la independencia. Al mismo tiempo, la inmensa mayoría de los municipios catalanes han votado por las candidaturas independentistas. No obstante, la franja costera que va desde Tarragona al norte de Barcelona, con un *hinterland* que se adentra en el Vallés, el Maresme

y el Baix Llobregat, más la Vall d'Aran, Lleida, Port-Bou y algunos municipios de las *Terres de l'Ebre*, no se han unido a la propuesta secesionista.

En las elecciones generales del pasado 20 de diciembre de 2015, 17 de los 47 diputados elegidos por Cataluña fueron a parar a candidaturas independentistas (9 ERC y 8 DiL) frente a 30 que no lo eran: 12 de En Comú Podem, los socios catalanes de Podemos, 8 del PSC, 5 de Ciudadanos y 5 del Partido Popular. Pero En Comú Podem, la candidatura de confluencia de las fuerzas de la izquierda catalana, exige la celebración de la consulta de autodeterminación. Es decir, el resultado fue: 17 por la independencia, 12 por el referéndum y 18 por el actual régimen constitucional.

Si el análisis político e histórico de la situación quiere ser riguroso, debe recurrir una y otra vez a la conjunción adversativa. Especialmente, cuando se aplica una perspectiva cristiano-demócrata. Al comienzo de la guerra civil, en la Barcelona de 1936, un comando anarquista acudió a casa de Pau Romeva, diputado de Unió Democràtica en el Parlamento de Cataluña, y uno de los fundadores del que, desde su creación en 1931, sigue siendo el partido democristiano más antiguo de España. Los anarquistas le preguntaron a Romeva si era *rojo* o *blanco*. Romeva respondió que era «a cuadros». Romeva sobrevivió a los anarquistas pero hubo de abandonar Cataluña y salir al exilio en 1939, tras la victoria del franquismo. La democracia cristiana, siempre, entre la bomba y el sable, y perseguida por la una y por el otro (Canosa, 2012, p. 70).

Nos encontramos, en efecto, ante un escenario a cuadros. Ante una Cataluña en donde, tras tres elecciones autonómicas (2010, 2012 y 2015), dos elecciones generales (2011 y 2015), dos elecciones municipales (2011 y 2015) y unas elecciones europeas (2014), es decir, después de ocho procesos electorales en poco más de cinco años, la población se encuentra dividida en dos grandes bloques. Un escenario en el que nadie puede proclamarse ganador y, por lo tanto, dicen los agoreros, todos hemos perdido ya. Quiero pensar, como demócrata de inspiración cristiana, que es también, y sobre todo, un escenario en el que, aún, es posible que todos ganen. Es decir: que todos ganemos. Mejor dicho: en el que todos tenemos que ganar.

Porque, ¿son incompatibles proyectos nacionales diversos dentro de una misma comunidad política en 2016? En concreto: ¿caben proyectos nacionales no españoles dentro del proyecto nacional español? La respuesta es rotundamente afirmativa. No estamos en los tiempos en los que el por Robert Schuman siempre denostado dogma

« Después de ocho procesos electorales en poco más de cinco años, la población se encuentra dividida en dos grandes bloques »

EM

de la *soberanía nacional* obligaba a los ciudadanos a una opción de pertenencia incompatible con todo sentimiento plurinacional o supranacional. Porque, al final, si estallaba una guerra, lo importante era saber por qué país combatirían esos ciudadanos. En Europa, en 2016, los ciudadanos no estamos obligados a odiar a nuestros vecinos, porque no volveremos a matarnos en una guerra. Las vetustas categorías estatales rígidas y excluyentes fueron ya leídas con imaginación e inteligencia por la democracia cristiana de Schuman, Adenauer y De Gasperi en la Europa de 1950. Y el resultado fue *la paz*, las dos primeras palabras de la Declaración franco-alemana de 9 de mayo de 1950. Ahora, necesitamos un nuevo 9 de mayo para todos los pueblos de España.

Se cumple este año el centenario del levantamiento irlandés de Pascua de 1916. También, el vigesimoquinto aniversario de la película que un director irlandés, Neil Jordan, dedicó a uno de sus protagonistas, *Michael Collins* (1991), con un actor irlandés, Liam Neeson, como convincente intérprete de *The Long Fellow*. Collins, después creador del IRA durante la guerra de independencia (1919-1921), y del Estado Libre de Irlanda en el otoño de 1921, habría de perecer unos meses después, en 1922, en una emboscada, en su condado de Cork, durante la guerra civil irlandesa, que todavía habría de prolongarse hasta 1923. En la película, la víspera de su muerte, Collins visita su pueblo con su ayudante, Joe O'Reilly, y le dice: «*This is where it all started, Joe. Fenian stories by the fireside*» (Jordan, 1991, p. 157).

Mientras los pueblos de España y de Europa apliquemos en nuestra convivencia la lógica de las leyendas junto al fuego, no seremos capaces de avanzar en la cooperación, la fraternidad y la integración. Robert Schuman decía que había que amar la historia, pero no intoxicarse con ella. Pero la capacidad de que proyectos nacionales diversos no solo sean capaces de convivir dentro de una misma comunidad política, sino también de trabajar en equipo, exige una mutua aceptación de identidades. Los nacionalismos periféricos deben entender que España es una nación, y no una «realidad entrañable», como decía Jordi Pujol, presidente de la Generalitat de Catalunya entre 1980 y 2003. España no es, para la inmensa mayoría de los españoles, el *Estado*, el llamado *Estado español*. Y la nación española debe entender que la vocación política de una porción muy significativa de sus ciudadanos en países como el vasco o el catalán se identifica con un horizonte nacional para su pueblo. España es a cuadros. Pero Cataluña, o el País Vasco, también. Como la política y la existencia. Santa Teresa de Ávila decía que la *aceptación* es un gran valor. Aceptar la realidad, y no pretender ignorarla, es el punto de partida para el establecimiento de un diálogo en el que cada pueblo pueda desarrollar, en plenitud, su identidad nacional.

Hace apenas unos días que publicó sus *Memorias* Fernando Sebastián, a sus 86 años el último obispo de la Iglesia católica de la transición española, rector de la Universidad Pontificia de Salamanca entre 1971 y 1979, después obispo en León, secretario de la Conferencia Episcopal entre 1982 y 1988, arzobispo coadjutor en Granada, administrador apostólico de Málaga, y arzobispo de Pamplona y obispo de Tudela, creado por el papa Francisco cardenal en febrero de 2014, en un maravilloso gesto de reconocimiento hacia el trabajo que una generación irrepetible de cristianos realizó en favor de la reconciliación nacional, la justicia social, las libertades fundamentales y los derechos de la ciudadanía española y, por cierto, de los pueblos de España. En 2006 el cardenal Sebastián redactó con el ya fallecido Eugenio Romero Pose, obispo auxiliar de Madrid, un texto denominado *Orientaciones morales ante la situación actual de España*, en donde los obispos españoles sostenían que la ciudadanía española debía hacerse algunas preguntas:

« La nación española debe entender que la vocación política de una porción muy significativa de sus ciudadanos en países como el vasco o el catalán se identifica con un horizonte nacional para su pueblo »

Si la coexistencia cultural y política, largamente prolongada, ha producido un entramado de múltiples relaciones familiares, profesionales, intelectuales, económicas, religiosas y políticas de todo género, ¿qué razones actuales hay que justifiquen la ruptura de estos vínculos? Es un bien importante poder ser simultáneamente ciudadano, en igualdad de derechos, en cualquier territorio o en cualquier ciudad del Estado español. ¿Sería justo reducir o suprimir estos bienes y derechos sin que pudiéramos opinar y expresarnos todos los afectados? (Sebastián, 2016, pp. 346-347)

En la perspectiva de un demócrata de inspiración cristiana, el profundo respeto por cualquier forma de identidad nacional debe ser un requisito imprescindible para el análisis sereno y atento de la experiencia histórica compartida por los pueblos de España, y muy especialmente a lo largo de las pasadas décadas de convivencia democrática, y la consiguiente formulación de una propuesta política que ofrezca una nueva oportunidad para una renovada construcción.

Porque la lectura debe ser positiva y propositiva. Se cumple este año el cincuentenario de la aparición, en 1966, del último disco de Violeta Parra, *Mis últimas canciones*. Gran parte de sus más memorables composiciones se contienen en una obra de un lirismo insuperable, por momentos áspero e implacable, a veces triste, vertiginoso cuando

EM



El abrazo.
 Juan Genovés (1976).

asciende hacia el amor y la ilusión, pero vertiginoso también cuando sucumbe a la tristeza y la desesperanza. Debo confesar mi debilidad por «Run run se fue pa'l Norte», una desgarradora canción de amor que Violeta Parra dedicó a Gilbert Favre. Cuando Violeta Parra dice, al final de cada estrofa, «Run run se fue pa'l Norte/ Yo me quedé en el Sur/ Al medio hay un abismo/ Sin música ni luz», me resulta inevitable contemplar el problema nacional en España como si de una rediviva versión de la historia de la autora de «Volver a los 17» se tratara. Los abismos humanos —abismos, en efecto, sin música ni luz— son un lujo que no podemos permitirnos en la vida política e institucional. En la vida del espíritu. Y en la vida de profundos afectos, de incondicional amistad, de inagotables vínculos de amor, que los pueblos de España hemos tejido a lo largo de nuestra plurisecular andadura conjunta.

En España, gracias a un cantante catalán, siempre nacionalista, pero hoy, después de una larga militancia en la izquierda de la federación entre las naciones ibéricas, ganado para el independentismo, y diputado de la coalición secesionista Junts pel Sí, cuya lista por Girona encabezó en las pasadas elecciones del 27 de septiembre, Lluís Llach, disfrutamos de una muy bella y mediterránea interpretación del final de las historias de amor, *Que tinguem sort*, una canción que figuraba en *I si canto trist*, un extraordinario disco que compuso en 1974, en donde el protagonista le desea a su antigua pareja que tenga suerte y que encuentre todo lo que le faltó con él. Pero la canción contempla también la posibilidad de que su pareja le diga «te quiero» y que, entonces, «el sol haga el día mucho más largo». En todo caso, los protagonistas de la canción saben que, ahora, «a pesar de la niebla, hay que caminar».

En la vida, el desafío es caminar. No solo para los cristianos. Pero especialmente para los cristianos. En 1962, siendo primer ministro en Italia, Amintore Fanfani se enfrentaba a graves diferencias con los so-

cialistas. Mientras meditaba una solución que se adivinaba como imposible, recibió una llamada del papa Juan XXIII. El obispo de Roma encontró a Fanfani preocupado. Y, como a la mañana siguiente iba a realizar una visita a Asís, le invitó a que le acompañara en el tren papal.

Así, mientras el tren abandonaba Roma, Fanfani comenzó a explicarle al papa todas sus cuitas. Roncalli le escuchaba mientras miraba por el *finestrino*. Al cabo de un rato, Fanfani le preguntó por su opinión. Juan XXIII, sin dejar de mirar hacia el campo, como el agricultor de Bérgamo que era, le respondió: «mientras me hablabas, yo contemplaba a los hombres del campo; cuando se encuentran, se preguntan por el tiempo, por la cosecha y por sus familias, pero nunca de dónde vienen; para ellos, lo importante es hacia dónde quieren caminar; y si pueden caminar juntos» (Follini, 2000, p. 94).

En este instante de su historia, como en todos sus grandes momentos, lo importante para los pueblos de España es saber hacia dónde quieren caminar, y si pueden caminar juntos. Leopoldo Marechal decía que solo existía una forma de salir de los laberintos: «por arriba». La respuesta de la política es, siempre, una respuesta de grandeza y de generosidad. Dotada de un inequívoco sentido de la historia, pero de una historia siempre entendida como la ciencia del futuro y la ciencia del cambio. De la historia compartida. Pero sobre todo de la historia por hacer. En *La pell de brau*, Espriu formulaba algunos buenos deseos para su amada Sepharad. En ninguno de los idiomas de España resueñan hoy más bellos que en catalán:

Que Sepharad visqui eternamente
 en l'ordre i en la pau, en el treball
 En la difícil i merescuda
 llibertat

EM

Bibliografía

- BRENAN, G. (2011). *El laberinto español*, 2 vols. Madrid.
 CANOSA, F. (2012). *Entre el sable i la bomba. Memòries d'un país i d'un partit. Unió Democràtica de Catalunya (1931-1980)*. Barcelona: Acontravent.
 DURÁN I LLEIDA, J. A. (2011). *Cartas de navegación. Por un nuevo rumbo*. Barcelona: Columna.
 ENZINA, Juan DEL (1988). *Romances & Villancicos*. Madrid.

- ESPRIU, S. (1974). *La pell de brau. A pele do touro*. Lisboa: Dom Quixote.
- FOLLINI, M. (2000). *La DC*. Bolonia: Il Mulino.
- GARCÍA-GALLO, A. (1981). *Antología de fuentes del antiguo Derecho*. Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1981). *Los mitos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- JORDAN, N. (1996). *Michael Collins. Film Diary & Screenplay*. Londres: Vintage.
- MARAVALL, J. A. (1981). *El concepto de España en la Edad Media*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MARQUÉS DE SANTILLANA (1986). *Comedieta de Ponça. Sonetos*, ed. de Maxim P. A. M. Kerkhof. Madrid: Cátedra.
- MENA, J. DE (1990). *Laberinto de Fortuna*, ed. de J. G. Cummins. Madrid: Gredos.
- PALAFIX Y MENDOZA, J. (1994). *Ideas Políticas*. México D. F.: Porrúa.
- PÉREZ, A. (1986). *Relaciones y Cartas. II. Cartas*. Madrid: Turner.
- SAN MIGUEL PÉREZ, E. (1996). «España y sus coronas. Un concepto político en las últimas voluntades de los Austrias hispánicos», *Cuadernos de Historia del Derecho*, 3, pp. 253-270. Madrid.
- (2011). ¡España, más España! La vida con la historia. Madrid: Dykinson.
- SEBASTIÁN, F. (2016). *Memorias con esperanza*. Madrid: Encuentro.
- VILLAPALOS SALAS, G., SAN MIGUEL PÉREZ, E. (2014). *Lecciones de Historia del Derecho Español*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- WALSH, M. (2012). *El hombre tranquilo*. Madrid: Reino de Cordelia.

Agenda 2030: ¿más privatización, menos democracia?

Nuevo rumbo en la política de desarrollo global y europea¹

—» SABINA WÖLKNER

Directora del «Diálogo Multinacional para el Desarrollo» de la Fundación Konrad Adenauer.

La Agenda 2030 (o Agenda post-2015) plantea como elemento central el conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en la LXX Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 en la ciudad de Nueva York. Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (ODM), desarrollados en el año 2000 como continuación de la Cumbre de la

¹ La versión original de este artículo fue publicada en *KAS Auslandsinformationen*, Berlín, setiembre de 2015, pp. 24-41.

Tierra de Río de Janeiro. Conformaban un total de ocho objetivos² focalizados en la lucha contra la pobreza extrema y tenían como supuesto básico que una persona con ingresos inferiores a 1,25 dólares por día no tiene posibilidades de supervivencia.³

Los ODM fueron celebrados por la comunidad internacional de Estados como acuerdo global para la lucha contra la pobreza. Se los consideró puntos de referencia comprensibles para el público en general, y medibles y verificables en sus avances.⁴

Sin embargo, muy pronto se vislumbró que los resultados alcanzables con los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuando mucho iban a ser mixtos. Sobre todo en el África subsahariana, los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas. Esto afectó en primer lugar a los Estados africanos frágiles, agobiados por guerras y conflictos, así como a los países *menos desarrollados* (LDC, por su sigla en inglés).⁵ La brecha entre estos países y las restantes regiones en desarrollo comenzó a ensancharse. No obstante, en el caso de África debe hacerse una mayor diferenciación. Sobre todo en África del Norte disminuyó la pobreza laboral, es decir el número de personas que viven con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios, pero que trabajan. Otras regiones de África también registraron progresos, y entre 2000 y 2013 el porcentaje de ocupados con ingresos inferiores a 1,25 dólares disminuyó en relación con el universo de ocupados de 55,8 % a 39,2 %, un descenso

- 2 Los objetivos son: «Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Lograr la enseñanza primaria universal, Promover la igualdad entre los géneros, Reducir la mortalidad infantil, Mejorar la salud materna, Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, Fomentar la asociación mundial para el desarrollo». Cf. Naciones Unidas (NU), *Millennium Development Goals and Beyond 2015*, <http://un.org/millennium-goals> [10.7.2015].
- 3 Jeffrey D. Sachs, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UN Millennium Project, 2005, NuevaYork, <http://unmillenniumproject.org/documents/overviewEngLowRes.pdf> [9.7.2015].
- 4 Cf. Sebastian Barnet Fuchs, «Anforderungen an die Post-2015 Agenda: Für mehr politische Mitbestimmung, Gleichheit und Nachhaltigkeit», *Analysen und Argumente*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 4/2014, <http://kas.de/mned-bruessel/de/publications/37426> [10.7.2015].
- 5 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) parte de 50 Estados frágiles. Cf. OECD, *2015 OECD report on States of Fragility*, «List of fragile states and economies», <http://oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/List%20of%20fragile%20states.pdf> [10.7.2015]. Los «países menos desarrollados» hacen a menos del 2 % del comercio mundial, pero en ellos habitan más de 880 millones de habitantes, esto es aprox. el 12 % de la población mundial. La lista de los Estados abarca a 48 países, de los cuales 34 corresponden a África, 13 a Asia y al espacio Pacífico y uno a América Latina. Cf. NU, «Least Developed Countries: Country resolutions and reports», http://un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd2/lcd_countries.shtml [12.7.2015].

nada despreciable. No obstante, al mismo tiempo aumentó el número de ocupados en el sector informal. Mientras que en África del Norte esta franja de ocupados ascendía a «solo» un 35 % (2013), en las restantes regiones del continente sumaba casi un 78 %.⁶

Sebastian Barnet Fuchs menciona entre las razones de los desiguales avances alcanzados el hecho de que algunos países en desarrollo percibieron los ODM como agenda impuesta desde arriba y como un «producto de la OCDE», dado que no habían tenido una participación proporcional en su elaboración.⁷ «Más de un gobierno se sirvió de este argumento como excusa bienvenida para no someterse a una agenda “occidental”, e ignorar en determinadas áreas los esfuerzos de desarrollo reclamados en los ODM», señala este autor.

Según Fuchs, otra razón fue el carácter técnico de los ODM. En ellos no se hacía referencia a la democracia, al Estado de derecho ni a una buena gobernanza. Únicamente la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del 18 de septiembre de 2000 menciona estos conceptos. La falta de un claro compromiso finalmente se volvió en contra de un adecuado logro de los objetivos. En muchos países en desarrollo la consecuencia fue escasa transparencia, así como falta de coestión democrática y rendición de cuentas en la implementación de los objetivos.

Pese a todos los obstáculos, las medidas tomadas en pos de alcanzar los objetivos fijados permitieron rescatar a más de 700 millones de personas de la pobreza extrema. El éxito se vio favorecido por la evolución positiva que exhibía la economía mundial en aquel momento. En particular China, pero también los países emergentes y en desarrollo de América Latina, se vieron beneficiados por elevadas tasas de crecimiento de sus economías que les permitieron cumplir rápidamente con los objetivos planteados, y en algunas áreas incluso superarlos.⁸

Con vistas a la etapa posterior a 2015, era importante corregir las falencias de las que adolecían los ODM, para que el desarrollo llegara

« Se impone corregir las falencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reorientar los objetivos para los próximos 15 años »

EM

-
- 6 United Nations Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank and United Nations Development Programme, *MDG Report 2014, Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals Analysis of the Common African Position on the post-2015 Development Agenda*, 10/2014, <http://afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/MDG_Report_2014_11_2014.pdf> [11.7.2015].
- 7 Cf. Fuchs, nota al pie n.º 4.
- 8 NU, *The Millennium Development Goals Report 2014*, <<http://un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>> [11.7.2015].

también a aquellos países en los que solo se habían logrado avances menores. Además, se produjeron cambios globales que obligaron a la comunidad internacional de Estados a reformular los objetivos para los próximos 15 años.

Desplazamientos demográficos y migración

En los últimos 25 años, la población mundial aumentó en 2000 millones de personas. En 2050, habitarán el planeta más de 9000 millones de personas, el 85 % de los cuales lo hará en los actuales países en vías de desarrollo. Cerca del 50 % del crecimiento absoluto corresponderá a África y para 2050 aproximadamente un 25 % de la población mundial será oriunda de ese continente.⁹ Al mismo tiempo, la población decrecerá sobre todo en Europa, aunque también lo hará en China, por lo que cabe esperar crecientes movimientos migratorios de carácter global. Actualmente se registran más de 232 millones de migrantes internacionales. Desde 1990, el número se incrementó en el norte globalmente en 53 millones (65 %), en tanto que en el sur el crecimiento demográfico alcanzó los 24 millones (34 %).¹⁰

Cambio climático y COP21

Con el aumento de la población crece también la necesidad de administrar los recursos naturales en forma sostenible y evitar así un colapso climático. En tal sentido, se cifran grandes esperanzas en la 21.^a Conferencia de los Estados Contratantes (COP21) de la Convención sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas (UNFCCC) a celebrarse en diciembre de 2015 en París. Un acuerdo vinculante que entre en vigor en 2020 e impida un calentamiento global superior a dos grados centígrados podría ser considerado un éxito. El aspecto central del acuerdo es la reducción de las emisiones de CO₂ (mitigación). Los principales emisores son China (29 %), Estados Unidos (15 %), la Unión Europea

9 NU, *Realizing the Future We Want for All*. Report to the Secretary-General, 2012, pp. 16 ss., <http://un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTreport.pdf> [11.8.2015].

10 NU, Department of Economic and Social Affairs, *World Migration in Figures. A joint contribution by UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development*, 3-4.10.2013, <<http://oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>> [14.7.2015].

(11 %), India (6 %) y la Federación Rusa (5 %).¹¹ Si se considera la producción de dióxido de carbono por persona, Estados Unidos se ubica con 16,5 toneladas delante de China y de la UE.¹² Sin embargo, la mitigación sola no basta para celebrar un acuerdo eficaz. Muchos de los países en desarrollo ya están sufriendo las consecuencias negativas del cambio climático. Una adaptación es insoslayable si se quieren asegurar condiciones de vida sostenibles para las personas que viven en las regiones especialmente afectadas por el fenómeno. Los costos de tales esfuerzos se estiman en hasta 150.000 millones de dólares anuales hasta el año 2030. Para el año 2050 podrían incluso incrementarse hasta 500.000 millones de dólares anuales, en caso de que las emisiones continúen aumentando al actual ritmo.

» La adaptación es indispensable para asegurar las bases de la subsistencia humana en las regiones especialmente afectadas por el cambio climático «

Nuevos dadores. Ascenso de los países emergentes

China fue el primer país en reducir en 2010 su tasa de pobreza a la mitad. El país está hoy presente en los países en desarrollo con sus propios proyectos para el desarrollo. Esa presencia es especialmente notoria en África. Las inversiones del país pasaron en ese continente de 210 millones de dólares en 2000 a 3170 millones de dólares en 2011.¹³ El dinero de Beijing es popular entre los gobiernos de países en desarrollo porque la ayuda no está sujeta a condiciones ni reformas incómodas que apunten a la democratización, vigencia del Estado de derecho y respeto por los derechos humanos, como es el caso de los fondos de ayuda europeos. En 2015 China creó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y, puesto que no es miembro de la OCDE, sigue sus propias reglas en materia de implementación de proyectos de desarrollo.

Otro país con presencia creciente en proyectos de desarrollo es Brasil. A diferencia de China, el Estado sudamericano tiene una experiencia de varias décadas en cooperación económica para el desarrollo.

- 11 PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, *Trends in global CO2 emissions. 2014 Report*, http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf [11.7.2015].
- 12 Matt McGrath, «China's per capita carbon emissions overtake EU's», *BBC News*, 21.9.2014, <http://bbc.com/news/science-environment-29239194> [11.7.2015].
- 13 Cf. Yun Sun, «China's Aid to Africa: Monster or Messiah?», *Brookings East Asia Commentary*, n.º 75, 2/2014, <http://brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun> [10.7.2015].

EM

Sin embargo, solo recientemente su compromiso mostró un aumento significativo. Este creciente interés guarda relación con los logros obtenidos en relación con su propio desarrollo. Brasil pudo cumplir con siete de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que le valió un mayor margen de maniobra para su actividad internacional.¹⁴ Sin embargo, estos logros, en general positivos de cara a los ODM, son en parte producto de retoques cosméticos en los resultados alcanzados. Es cierto que el país pudo reducir la pobreza extrema, pero necesita mejorar los sistemas de saneamiento en los barrios carenciados y esforzarse por seguir reduciendo el número total de personas que viven en estos asentamientos. Aun con estas limitantes, los observadores coincidieron en que, en general, el país dio un salto hacia adelante en su desarrollo.¹⁵

En vista de estos avances, no sorprende que Brasil, China y otros países emergentes y en desarrollo, reclamaran más influencia política en la elaboración de la Agenda 2030. Sin embargo, en lo que refiere al financiamiento del desarrollo, sostuvieron otra posición al considerar que la responsabilidad seguía siendo del *Norte desarrollado*.

Crisis y conflictos

Según datos proporcionados por la OCDE, los Estados frágiles registran el peor desempeño en relación con la implementación de los ODM. Mientras que la mayoría de los países en desarrollo registran mejoras en el índice de desarrollo humano en relación con el año 2000, el avance en los países mencionados en primer término sigue siendo más bien modesto. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo US Aid asume que en las próximas dos décadas la pobreza extrema se concentrará precisamente en los Estados frágiles. Su desarrollo depende en gran medida de la afluencia de fondos internacionales. Sin embargo, debido a la inestabilidad crónica que sufren, no cabe esperar cambios considerables en un futuro próximo. Tampoco jugarán un papel importante otras fuentes de financiamiento como las inversiones directas. La única excepción son Estados frágiles que cuentan con riqueza extractiva y re-

14 Cf. Overseas Development Institute, «Brazil: an emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation», *ODI Briefing Paper*, 10/2010, <http://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6295.pdf> [10.7.2015].

15 Cf. «The world's next great leap forward, towards the end of poverty», *The Economist*, 1.6.2013, <http://economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim> [4.9.2015].

cursos naturales. Esto explica por qué entre 2001 y 2010 Angola, Chad y Ruanda figuran entre los diez Estados de más rápido crecimiento. Los tres países forman parte del grupo de los países menos desarrollados y pese a las altas tasas de crecimiento exhibidas siguen estando muy lejos de superar el hambre y la pobreza.

Los desafíos esbozados muestran que las consecuencias mundiales de migración, cambio climático, guerras y conflictos exigen una cooperación global entre los países en desarrollo y emergentes, y los países más avanzados, que contemple el ascenso de China, Brasil y otros países del «Sur global», por un lado, y tome en consideración las crecientes interdependencias entre áreas políticas como clima, desarrollo, energía y seguridad, por el otro. A continuación se analiza en qué medida fue posible sentar las bases para tal cooperación durante las negociaciones sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cuáles son los principios rectores de la futura Agenda 2030.

Democracia: *leitmotiv* de los ODS?

La formulación de los ODS abrió la posibilidad de hacer de la democracia el *leitmotiv* de los objetivos. La sociedad civil reclamó que la Agenda 2030 se basara en un *enfoque holístico e inclusivo* y que los aspectos de una buena gestión de gobierno y la observancia de los derechos humanos desempeñaran un papel preponderante. Además, las organizaciones no gubernamentales reclamaron una mayor participación del llamado Grupo de Trabajo Abierto para los Objetivos del Desarrollo (GTA) de la Asamblea General de Naciones Unidas, que había recibido el mandato de elaborar un proyecto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las bases correspondientes se fijaron en el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas Río + 20 y la aprobación del documento «El futuro que queremos». En ese documento, los Estados miembros de Naciones Unidas acordaron incluir en el proceso actores relevantes para la política de desarrollo. Se invitó a organizaciones no estatales y a actores de la sociedad civil para efectuar las consultas correspondientes. Además, el secretario general de Naciones Unidas nombró en el Panel de Alto Nivel (HLP) a representantes de la sociedad civil, del sector privado y de los gobiernos para que lo ayudaran a elaborar la Agenda 2030. Finalmente, se permitió a representantes de las ONG y otros actores de la política de desarrollo a

» Una influencia positiva sobre la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ejercen los representantes de la sociedad civil y del sector privado, además de las ONG «

EM

comentar el informe final del secretario general respecto de la Agenda 2030 antes de su publicación en diciembre de 2014.

El espíritu aperturista dio sus frutos. El GTA elaboró un texto que también concitó la adhesión de actores no estatales. El 2 de junio de 2014 Naciones Unidas publicó el llamado *borrador cero* del Grupo y el 10 de septiembre de 2014 los miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas acordaron que el Informe del Grupo de Trabajo abierto (GTA) fuera la «base principal para la integración de los ODS en la Agenda de Desarrollo post-2015». El Grupo recomienda 17 objetivos y 169 metas, sobrepasando así ampliamente los ODM. Pero no solo hubo cambios cuantitativos. Tal como señala su nombre, todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen como referencia el principio de sostenibilidad que atraviesa la totalidad de las áreas políticas, sociales, económicas y ambientales. Este predominio se traduce también en cifras; la palabra *sostenibilidad* se menciona en el borrador unas cien veces. A título comparativo: los derechos humanos apenas si se mencionan en tres oportunidades.¹⁶ En una situación aún más desfavorable se encuentra el calificativo *democrático*, que se menciona una sola vez en el Preámbulo.¹⁷ Sin embargo, a pesar de la frecuencia con la que se nombra la palabra *sostenible*, el significado del concepto sigue siendo vago. La relación con la democracia es apenas marginal.

Esta falencia contribuye a la confusión sobre el significado concreto del término *sostenibilidad*. En efecto, existen diferentes ópticas: en tanto que a juicio de los Estados gobernados democráticamente las reformas democráticas son indispensables para un desarrollo sostenible, los regímenes autocráticos, por su naturaleza misma, sostienen un punto de vista diferente.

En este marco no puede sorprender que durante las negociaciones surgieran controversias respecto de diversos puntos. Un ejemplo es la redacción del objetivo 16 que llama a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.¹⁸ China planteó sus reservas al respecto. A juicio de las autoridades en Beijing el objetivo 16 afecta aspectos que hacen a la política de seguridad, una materia que sería exclusiva del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, el argumento suena a pretexto y busca ocultar los temores de

¹⁶ Cf. NU, Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals, <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>> [9.7.2015].

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

Beijing de que las democracias occidentales, sobre todo Estados Unidos, puedan utilizar este objetivo como pretexto para inmiscuirse en los asuntos internos de China.¹⁹ Fue la creciente presencia de China en África lo que finalmente impulsó a ese país a abandonar su resistencia. Desde entonces muestra un mayor interés por la cooperación en materia de política de seguridad, aún más allá del Consejo de Seguridad.²⁰ Las Naciones Unidas admitieron que «pese a que la mayoría de los Estados han respaldado una agenda de paz sostenible, la inclusión y el marco del ODS 16 sobre sociedades pacíficas e inclusivas sigue siendo sensible para algunos Estados miembros».²¹

La UE tampoco se mostró satisfecha con la redacción de este objetivo. Dado que afecta valores fundamentales, era importante encontrar palabras claras. Planteó dos objetivos: uno orientado a la creación de sociedades estables y pacíficas, y otro referido a la implementación de una buena gobernanza y la vigencia del Estado de derecho y de instituciones transparentes y obligadas a rendir cuentas.

Esta orientación se compadece con la postura de la UE en el proceso post-2015. Se refleja en todos los documentos estratégicos de la UE sobre la Agenda 2030. Así, la Comisión destaca, en su comunicación de febrero de 2015, que la cooperación global «debe basarse en valores universales como los derechos humanos, la buena gobernanza y el Estado de derecho, el apoyo a las instituciones democráticas, la inclusión, la no discriminación y la igualdad de género».²²

Sin embargo, el Grupo de NU no se hizo eco del reclamo de la UE en cuanto a formular dos objetivos. El fracaso de la iniciativa pone de

» Instituciones transparentes y sujetas a rendición de cuentas indefectiblemente deben respetar principios democráticos. Sin embargo, la palabra *democrático* no aparece en los objetivos «

EM

19 Cf. Jennifer Constantine, «Understanding the Rising Powers' contribution to the Sustainable Development Goals», Institute of Development Studies, Brighton, 3/2015, <<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5970/RRB9%20Final%20revised%20online.pdf?sequence=8>> [16.7.2015].

20 Ibidem.

21 Larry Attree, «Goal 16 – Ensuring Peace in the Post-2015 Framework: Adoption, Implementation and Monitoring», *UN Chronicle*, edición LI, n.º 4, 2014, <<http://un Chronicle.un.org/article/goal-16-ensuring-peace-post-2015-framework-adoption-implementation-and-monitoring>> [30.8.2015].

22 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Asociación mundial para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible después de 2015*, 5.2.2015, COM (2015) 44 final, pp. 3 ss., <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015_en.pdf> [13.7.2015].

manifiesto el problema central de los ODS: instituciones públicas transparentes y sujetas a rendición de cuenta necesariamente deben respetar principios democráticos. Sin embargo, el adjetivo *democrático* no se menciona en los objetivos. Por lo tanto, falta un claro compromiso político que, desde el punto de vista de los Estados miembros gobernados democráticamente, es condición para una sostenibilidad *genuina*.

Universalidad y responsabilidad compartida

Un aspecto novedoso que introduce la Agenda 2030 es el principio de universalidad. En su informe de diciembre de 2014 titulado «El camino a la dignidad para 2030: acabar con la pobreza, transformar todas las vidas y *proteger* el *planeta*», el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, define el concepto en los siguientes términos:

La universalidad implica que todos los países deberán cambiar, cada uno con su propio enfoque pero con un sentido del bien común mundial. La universalidad es el atributo esencial de los derechos humanos y la justicia intergeneracional. Nos obliga a pensar en las responsabilidades compartidas para un futuro común. Exige coherencia en materia de políticas. La universalidad representa una nueva asociación mundial para el desarrollo sostenible, de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.²³

La definición puede sonar bien, pero no logró entusiasmar a China, India y Brasil. Interpretaron la referencia a la responsabilidad compartida como un intento de los países más ricos de reducir los aportes financieros a la cooperación para el desarrollo. Efectivamente hay señales que indican en esa dirección. Muchos países dadores no cumplieron con el objetivo fijado en los ODM de aumentar los recursos destinados a la asistencia oficial para el desarrollo (ODA) hasta alcanzar el 0,7 % del producto nacional bruto (PNB). Entre estos países figuran también Estados miembros de la UE. Si bien la Comisión Europea interpelló a las «ovejas negras» a cumplir con sus obligaciones, muchos se mantuvieron por debajo del valor acordado. Los países afectados por la crisis del euro, Irlanda, España y Portugal, incluso redujeron sus aportes a la

23 NU, «The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet Synthesis report of the Secretary-General», *Synthesis report of the Secretary-General*, 12/2014, p. 11, <http://un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportENG.pdf> [15.7.2015].

asistencia ODA. El Reino Unido alcanzó solo recientemente la marca del 0,7 %. Alemania se ubica en el 0,41 %. En total, sin embargo, los recursos destinados a ODA se mantienen en el 0,42 % del producto nacional bruto de la UE gracias a que Dinamarca, Luxemburgo y Suecia superaron el 0,7 % acordado, buscando achicar la brecha.²⁴

Para la UE el principio de universalidad significa dos cosas: por un lado, la agenda para el desarrollo debe estar vinculada a su propia estrategia de crecimiento y desarrollo «Europa 2020».²⁵ Esta estrategia abarca un período de diez años y persigue objetivos centrales acordados por la UE y sus Estados miembros en las áreas de innovación, economía digital, empleo, juventud, política industrial, lucha contra la pobreza y uso eficiente de los recursos. Por otro lado, la UE necesita seguir avanzando en su concepto de coherencia (Policy Coherence for Development, PCD). Se trata de armonizar áreas como comercio, finanzas, agro, protección del clima, etcétera, con los objetivos de desarrollo de la Unión. Esa coherencia serviría de base para una cooperación con los países en desarrollo independiente de la ayuda internacional (cooperación más allá de la ayuda, *beyond aid*).²⁶ A juicio de Heiner Janus, Stephan Klingebiel y Sebastian Paulo, la coherencia política «formulada negativamente apunta a diseñar los objetivos para el desarrollo de modo tal que al menos no dañen los objetivos de desarrollo (*do no harm*). Formulada en términos positivos, la PCD apunta a una combinación de esfuerzos de todas las áreas políticas relevantes en beneficio de los objetivos de desarrollo».²⁷

La coherencia política es hoy el *leitmotiv* de la política de desarrollo europea. Formó parte del Consenso Europeo para el Desarrollo 2006 y fue ampliándose en forma sucesiva, más recientemente en el marco del Tratado de Lisboa. Por eso, la UE sostuvo en las negociaciones sobre el proyecto del GTA la necesidad de incorporar la coherencia política para el desarrollo.

« Con vistas a su propia estrategia de crecimiento y desarrollo, la UE debe seguir aplicando seriamente su concepto de coherencia política »

EM

24 Cf. Comisión Europea, «European Commission calls for renewed commitments to reach targets on official development assistance», Comunicado de prensa, 8.4.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_en.htm [18.7.2015].

25 Cf. Comisión Europea, «Europa 2020 en dos palabras. Prioridades», http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_de.htm [18.7.2015].

26 Cf. Heiner Janus, Stephan Klingebiel, Sebastian Paulo, *Beyond Aid. Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Diskussionspapier*, 18/2013, http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_18.2013.pdf [20.8.2015].

27 Ibidem.

La principal fuente de motivación son las relaciones comerciales de la UE. Para muchos países en desarrollo Bruselas y sus países miembros son socios comerciales importantes, cuando no los más importantes. Neven Mimica, comisionado de la UE responsable de Cooperación Internacional y Desarrollo, elogió el hecho de que la Unión concediera a muchos países en desarrollo libre acceso al mercado europeo. Esta decisión se tradujo en importaciones anuales de los países menos desarrollados por un monto superior a los 35.000 millones de euros anuales, entre otras cosas.²⁸ Organizaciones como la Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo, CONCORD, se muestran poco impresionadas por estas cifras. Le recriminan a la UE ir en contra de sus propios objetivos, sin duda encomiables, sobre todo en las relaciones comerciales con países en desarrollo con acuerdos y tratados que cimentan las monoestructuras económicas existentes en esos países.²⁹

¿Asistencia oficial para el desarrollo versus capital privado?

Con una ayuda cercana a los 58.000 millones de euros, la UE (Bruselas y Estados miembros) sigue siendo el principal agente de la cooperación internacional. A criterio del comisionado para Desarrollo Mimica, estos datos son elocuentes. Por lo tanto, estaría claro que la UE sigue comprometida con el objetivo de destinar el 0,7 % de su producto nacional bruto (PNB) a la asistencia oficial para el desarrollo. Mimica hizo, asimismo, un llamamiento a los restantes Estados a seguir el ejemplo de la UE.³⁰ Pero poner el foco exclusivamente en los fondos de la asistencia oficial obstruye la mirada para el debate sobre la reforma de la futura financiación del desarrollo. Hace ya tiempo que se discute sobre nuevas fuentes e instrumentos para el financiamiento. Cabe mencionar inversiones del sector privado, créditos y un *mix* de fondos públicos y pri-

28 Cf. Comisión Europea, «Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo», Sesión Plenaria (Adís Abeba, 14.7.2015), Discurso del Comisionado para Desarrollo Neven Mimica en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba, 14.7.2014, http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/announcements/third-international-conferencefinancing-development-plenary-session-addis-ababa-14072015_en [24.8.2015].

29 CONCORD plantea esta tesis tomando como ejemplo África Occidental. Cf. CONCORD, *The EPA between the EU and West Africa: Who benefits?* Coherence of EU Policies for Development, Spotlight Paper 2015, http://concordeurope.org/images/Spotlight_2015-TRADE-EPA-April_2015-EN.pdf [25.8.2015].

30 Cf. Nota al pie n.º 28.

vados en el marco de la cooperación público-privada. Las Naciones Unidas estiman que financiar un desarrollo sustentable demanda millones de millones y no solo miles de millones. El Banco Mundial y otras organizaciones financieras internacionales sostienen un punto de vista similar.³¹ Consideran que el financiamiento de proyectos de infraestructura sostenible para provisión de agua, agro, telecomunicaciones, transporte y otros sectores industriales para el conjunto de los países en desarrollo demanda sumas muy elevadas. Es obvio que los recursos de la ayuda oficial para el desarrollo no serán suficientes. La movilización de recursos privados mediante financiamientos mixtos parece insoslayable. La UE asume que unos 100.000 millones de euros se podrán movilizar mediante el innovador método del *blending* hasta el año 2020. Asimismo, y en línea con el tan mentado deseo de más responsabilidad local (*local ownership*) de los países en desarrollo, estos también deberían realizar un aporte al financiamiento del desarrollo. Se aspira a que los países en desarrollo generen más recursos fiscales, combatan más eficientemente la corrupción, el lavado de dinero y la evasión fiscal e implementen un sistema tributario funcional y una administración eficiente.

Estos temas fueron también el eje central de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Adís Abeba en 2015. Entre otras cosas, se aprobaron varias iniciativas para la creación de sistemas tributarios efectivos. Redes regionales en América Latina, África y Asia tienen por misión ayudar a implementar en forma efectiva las necesarias reformas tributarias. Además se acordó que los bancos nacionales, regionales y multilaterales de desarrollo en adelante deberán poner a disposición créditos por miles de millones para proyectos de infraestructura y apoyo a pequeñas y medianas empresas. Finalmente, los Estados miembros de NU acordaron fomentar nuevos modelos de financiamiento y cooperación para cerrar brechas en la financiación de la seguridad alimentaria y los sistemas de salud.

No todos los asistentes a la Conferencia se mostraron entusiasma-

» Inversiones del sector privado, créditos y una combinación de fondos privados y públicos podrían convertirse en importantes modelos de financiación en la implementación de los ODS «

EM

31 Cf. Development Committee of the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*, Weltbank, 18.4.2015, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf) [26.8.2015].

dos con sus resultados. En tanto que las Naciones Unidas y la Unión Europea celebraron el nuevo marco de financiamiento acordado, los representantes y observadores no gubernamentales, que habían esperado un aumento de los fondos públicos para la ayuda al desarrollo, se mostraron más bien decepcionados. En particular, las organizaciones de la sociedad civil se mostraron escépticas en cuanto a la inclusión del sector privado en la política para el desarrollo. Winnie Byanyima, de Oxfam, puntualizó las objeciones en estos términos:

Hoy en día, una de cada siete personas vive en la pobreza. La Conferencia de Adís Abeba era una oportunidad única en una década para encontrar los recursos necesarios para acabar con esta injusticia. Pero el Plan de Acción de Adís Abeba ha dejado que los compromisos sobre ayuda queden prácticamente en blanco y que la financiación del desarrollo se derive al sector privado sin incluir las salvaguardias adecuadas.³²

La UE expuso claramente su posición en relación con un rol más importante del sector privado en el financiamiento del desarrollo y reivindicó un papel pionero en la movilización de fondos adicionales para el desarrollo sostenible. Desde su óptica, la magnitud de los desafíos que deberán afrontarse hace imprescindible el acceso a nuevas fuentes de financiamiento. Siendo la sostenibilidad un criterio básico de los ODS, considera importante aprovechar el potencial del sector privado para generar en los países en desarrollo un crecimiento inclusivo y sostenible. A tal efecto propicia incluir a actores privados como empresas, bancos, asociaciones y organizaciones empresarias y sindicales más activamente en el proceso de desarrollo. Además de ser fuente de financiamiento, el sector privado debe cooperar con gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de dadores.³³ Es más: en su comunicación de mayo de 2014 la Comisión de la UE invita a fortalecer el rol del sector privado, creando facilidades regionales para el financiamiento mixto (*blending*) y elaborando nuevos instrumentos para la concreción

32 Cf. Clár Ní Chonghaile, «Addis Ababa outcome: Milestone or millstone for the world's poorest», *The Guardian*, 16.7.2015, <http://gu.com/p/4ayat/stw> [16.7.2015].

33 Cf. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Reforzar el papel del sector privado para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible en los países en desarrollo», 13.5.2014, COM(2014) 263 final, p. 18, [http://europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0263_/com_com\(2014\)0263_de.pdf](http://europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0263_/com_com(2014)0263_de.pdf) [24.8.2015].

de objetivos de desarrollo para el sector privado. No obstante, Bruselas es consciente de que por el momento es poco realista pensar en que puedan concretarse importantes inversiones privadas en muchos de los países en desarrollo, sobre todo de pequeñas y medianas empresas. Antes será necesario mejorar las condiciones políticas y jurídicas en estos países. Concretamente, en la óptica empresarial eso significa un adecuado funcionamiento del Estado de derecho, una gestión fiscal transparente y una administración pública competente.³⁴ Desde la perspectiva de la UE abarca, además, el cumplimiento de principios y directivas acordados internacionalmente sobre prácticas empresariales responsables en las áreas de derechos humanos, derecho laboral y normas ambientales. Habrá que esperar para ver si las mejoras en todas estas áreas irán de la mano. Obviamente, los puntos mencionados en último término son los que más reivindican las organizaciones de la sociedad civil, los activistas de los derechos humanos y las fundaciones políticas.

Perspectivas

A principios de agosto último, los 193 Estados miembros de Naciones Unidas acordaron un plan de acción de 30 páginas para la implementación de los ODS. En el documento, los delegados se atienen fundamentalmente al borrador final del Grupo de Trabajo Abierto y su propuesta de 17 objetivos con 169 metas. Como era de esperar, el principio de la democracia no ocupa un lugar central.³⁵ Si bien los derechos humanos se mencionan con mayor frecuencia, el concepto de sostenibilidad sigue siendo vago y su interpretación queda a criterio de los Estados miembros. Es fácil imaginar qué significa esto para la implementación de los objetivos en China, Venezuela, Arabia Saudita e Irán, entre otros países. Sin embargo, la redacción exacta de los ODS no es tan significativa para la implementación concreta de los objetivos. Su éxito depende en mayor medida de la formulación de metas intermedias, in-

« Un adecuado funcionamiento del Estado de derecho, una gestión fiscal transparente, reformas tributarias y una administración competente son requisitos para la inversión privada en los países en desarrollo »

EM

³⁴ Ibidem.

³⁵ Al igual que en el borrador del GTA, en las once páginas del texto aprobado para la Declaración de UN, la palabra aparece una sola vez. Cf. Punto 9 en NU, *Transforming our World: The 2030 Agenda for sustainable Development*, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/> [5.10.2015].



Actividades de capacitación del Programa Regional
«Partidos Políticos y Democracia en América Latina».

dicadores e instrumentos que permitan medir avances o retrocesos. En ese sentido, la discusión aún no ha concluido. El 6 de marzo de 2015, NU creó un nuevo grupo de expertos que tiene por misión preparar hasta el año próximo un borrador para los indicadores globales. El informe más reciente del grupo de expertos reclama nada menos que una «revolución de datos para el desarrollo sostenible» y una transferencia de tecnología de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, que incluya inversiones para la creación de un banco de datos estadísticos y la introducción de estándares comunes.³⁶ Pero aún falta un largo camino por recorrer. No cabe esperar que sea fácil encontrar una solución viable para todos, ya que además de expertos independientes, en el grupo de trabajo están representados fundamentalmente los Estados miembros, con lo cual se traslada la ya mencionada antinomia entre países con gobiernos democráticos y países con regímenes autocráticos.

Esta antinomia no es el único obstáculo para una acción efectiva en NU. Las evaluaciones contradictorias de la Conferencia celebrada en Adís Abeba mostraron que incluso dentro de la propia UE existen divergencias respecto de la Agenda 2030. Sobre todo las organizaciones que representan a la sociedad civil ven con preocupación la incorporación del capital privado en países en desarrollo y emergentes. Respaldan el reclamo de la UE de estándares internacionales, pero temen que estos reclamos sean meras declaraciones de intención porque en los países en los que impera la corrupción hace décadas, estos objetivos no tienen posibilidades de prosperar. Habrá que esperar para ver si este escenario se cumple. Mucho dependerá de la capacidad de seguimien-

³⁶ Cf. Nota al pie n.º 22, pp. 13 ss.



Diplomado Konrad Adenauer para jóvenes políticos sobre competencia política y humanismo en el siglo XXI.

to del trabajo de gobiernos y otros actores en los países en cuestión y de informar a tiempo a la opinión pública acerca de irregularidades. En este tema, además de la UE, de NU y de otros organismos internacionales, le cabe un rol importante a la Fundación Konrad Adenauer, que está presente en muchos países en desarrollo y mantiene fluidos contactos con numerosos grupos meta.

Sin embargo, analizar los hechos en los países en desarrollo por sí solo no alcanza para que la Agenda 2030 sea exitosa. También será importante incluir en el debate de manera más efectiva a la población de los países europeos. Según una encuesta realizada en 2013, un 60 % de los ciudadanos considera que la ayuda para el desarrollo es importante y un 60 % incluso está dispuesto a aportar más dinero. Sin embargo, la mitad de los encuestados admitió saber poco o nada acerca del destino de los fondos.³⁷ Este es otro punto en el que puede intervenir la Fundación Konrad Adenauer, ya que cuenta con oficinas en los Estados de la UE y posee instrumentos idóneos para motorizar el diálogo con la población. Es evidente que no faltan temas para ese diálogo. Las cuestiones decisivas no se plantearán en el marco de la cooperación técnica y de la construcción de capacidades administrativas para el registro de datos estadísticos o similares, sino con vistas a determinar qué rol se asigna a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho en la implementación de la agenda para un desarrollo sostenible concretamente.

EM

37 Cf. Comisión Europea, Eurobarómetro especial «La ayuda de la UE al desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio», 405, 11/2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_en.pdf [24.8.2015].

DE LA CASA

Taller «Experiencias en la gestión ambiental local»



Montevideo y Minas,
3 al 6 de diciembre de 2015

El intercambio de experiencias de técnicos y jóvenes dirigentes políticos de Argentina, Chile y Uruguay, en torno a temas medioambientales y de manejo de recursos naturales fue el tema central del taller llevado adelante en las ciudades de Montevideo y Minas. La actividad contó con la participación de integrantes del Centro Democracia y Comunidad (Chile), la Asociación Civil de Estudios Populares (Argentina), y la Comisión de Jóvenes del Partido Nacional de Uruguay.

Durante las jornadas, los participantes asistieron a conferencias a cargo de expertos internacionales y realizaron visitas de campo con el propósito de observar el manejo ambiental y de recursos llevado adelante tanto por actores públicos como privados.

Seminario internacional «El desafío del humanismo cristiano en la consolidación de democracias de calidad»



La ciudad capital de Costa Rica recibió una delegación de 31 jóvenes dirigentes de 15 países, que se reunieron para formarse e intercambiar visiones sobre la situación de la democracia en la región desde una perspectiva humanista cristiana.

A lo largo de la actividad tuvieron lugar diferentes conferencias y talleres a cargo de expositores del Partido Unidad Socialcristiana de Costa Rica, Juventud de la Organización Demócrata Cristiana de América (JODCA) y consultores internacionales. Asimismo, los integrantes de cada una de las delegaciones participantes presentaron un panorama de la coyuntura social y política en sus países.

San José de Costa Rica, 11 y 12
de diciembre de 2015

DC

Foro Latinoamericano CADAL



Punta del Este, 27 de enero de 2016.

Montevideo, 3 de marzo de 2016

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) marcó el inicio de nuestras actividades del presente año con el foro «Perspectivas políticas 2016 en Argentina y Uruguay».

Carlos Fara (Argentina), consultor OCPLA y experto en opinión pública y campañas electorales, y Nelson Fernández, periodista especializado en política y economía, trazaron un panorama prospectivo de la situación rioplatense a la luz de los acontecimientos regionales y el cambio de signo político en Argentina.

La segunda actividad del foro tuvo lugar en Montevideo, el 3 de marzo. En

la sede de la Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo se organizó la jornada «Un balance del primer año del segundo gobierno de Tabaré Vázquez». Expusieron Adolfo Garcé, doctor en Ciencia Política e investigador de la Universidad de la República, e Ignacio Munyo, doctor en Economía e investigador de la Universidad de Montevideo. La jornada se centró en los balances político y económico de los primeros 365 días de la presente administración en Uruguay. Destacan en este período la caída en los niveles de aprobación de la gestión y la incertidumbre producto del enfriamiento de la actividad económica.

Coloquio: Avances y desafíos de las mujeres en política



Montevideo, 3 de marzo de 2016

La implementación de una participación equitativa en el proceso electoral uruguayo se llevó adelante a partir de la sanción de la ley n.º 18476, cuya vigencia finalizó en el proceso electoral 2014-2015.

Para evaluar sus efectos y posible continuidad se organizó este coloquio, que contó con la participación de Beatriz Argimón (presidenta del Centro Josefa Oribe, del Partido Nacional), Grisel Pereyra (diputada suplente, Partido Nacional), y

Gonzalo Baroni, presidente de la Juventud del Partido Nacional.

Entre las conclusiones más destacadas está el esfuerzo por impulsar un mayor nivel de integración y paridad de género en la actividad política nacional, pues si bien el sistema político uruguayo es ejemplo de institucionalidad en la región, tiene en la participación y la representación femenina un rezago importante.

DC



Workshop: Redacción DIÁLOGO POLÍTICO



Montevideo, 9 y 10 de marzo de 2016

Una de las claves para el éxito de un equipo de trabajo está en compartir una visión común que incluye aspectos profesionales, pero también emocionales y afectivos. Con ese propósito, el equipo de redacción internacional de nuestra revista se reunió en Montevideo para participar de una jornada de trabajo y puesta a punto de la publicación.

Con la presencia de nuestros redactores de Uruguay, México, Argentina, Colombia y Venezuela, reforzamos criterios, repasamos errores y aciertos, y dejamos sentadas las bases de nuestro esquema de trabajo a futuro, tanto para nuestra revista como para la plataforma <www.dialogopolitico.org>.

¡Estén atentos a las novedades!

Actualidad latinoamericana

De espaldas a la realidad

Sergio Abreu

Comunicación y campañas

El rescate del Parlamento en Venezuela

Carlos Alberto Romero Mendoza

Doble triunfo de la sociedad civil: debates presidenciales Argentina 2015

Marisa Ramos Meneghetti

La «fibra moral» de Evo y su derrota en el referéndum

Raúl Peñaranda U.

Dossier: Ciencia y política

La ciencia, la técnica y la política

Carlos Castillo López

El cambio climático y las relaciones entre ciencia y política

Pedro Roberto Jacobi, Roberta de Assis Maia

Hacia una reforma tecnológica de los sistemas de votación

Juan Manuel Busto

Ciencia y política: ¿rivalres o socios?

Manfred Steffen

Testimonios

Ideas y debates

El periodismo, un convidado de piedra en el sistema de pesos y contrapesos

Daniel Mazzone

Agenda política

La economía nacional: entre el aterrizaje suave y la desestabilización

Juan Antonio Morales

Europa y el mundo

La Pell de Brau: España, en el laberinto de la identidad

Enrique San Miguel Pérez

Agenda 2030: ¿más privatización, menos democracia?

Nuevo rumbo en la política de desarrollo global y europea

Sabina Wölkner

De la casa



Konrad
Adenauer
Stiftung