



VADEMÉCUM
de la Administración
PÚBLICA

PASADO Y PRESENTE
de la **ADMINISTRACIÓN**
PÚBLICA
VOLUMEN I

**La administración pública
en debate: Estados,
gobiernos, sociedades**

Yolanda Rodríguez Rincón
Jesús María Molina
José Francisco Puello-Socarrás
EDITORES ACADÉMICOS



Wilson Ladino Orjuela

José Honorio Martínez

Santos Alonso Beltrán Beltrán

Crispiniano Duarte Vega

Maria Ceci Misoczky

Olga Lucía Fernández Arbeláez

Pablo Alberto Bulcourf

Nelson Dionel Cardozo

Jesús María Molina

AUTORES



VADEMÉCUM
de la Administración
PÚBLICA

**PASADO Y PRESENTE
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PASADO Y PRESENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. VOLUMEN I.
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN DEBATE

Yolanda Rodríguez Rincón, Jesús María Molina y José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos

Varios autores

Decanatura de Pregrados

Vademécum de la Administración Pública

Obra completa:

ISBN 978-958-609-185-5 (papel)

ISBN 978-958-609-189-3 (electrónico)

De este volumen:

ISBN 978-958-609-186-2 (papel)

ISBN 978-958-609-190-9 (electrónico)

2025

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula Escobar

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Ikaro Valderrama

Diagramación y montaje Diego Mesa

Diseño original de cubierta Ana Lucía Puello-Socarrás

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

(CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2025

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM

Rodríguez Rincón, Yolanda

Pasado y presente de la administración pública / Yolanda Rodríguez Rincón, Jesús María Molina, José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos. - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2025.

3 volúmenes : gráficas, mapas -- (Vademécum de la Administración Pública)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

Contenido: Volumen I. La administración pública en debate : Estados, gobiernos, sociedades. -- Volumen II. La administración pública en acción : procesos y conflictos en perspectiva de las políticas públicas. -- Volumen III. Derechos humanos y administración pública : los avatares del posacuerdo en Colombia.

ISBN 978-958-609-185-5 (obra completa impreso). -- ISBN 978-958-609-189-3 (obra completa electrónico). -- ISBN 978-958-609-186-2 (volumen 1 impreso). -- ISBN 978-958-609-190-9 (volumen 1 electrónico). -- ISBN 978-958-609-187-9 (volumen 2 impreso). -- ISBN 978-958-609-191-6 (volumen 2 electrónico). -- ISBN 978-958-609-188-6 (volumen 3 impreso). -- ISBN 978-958-609-192-3 (volumen 3 electrónico)

1. Colombia -- Administración pública 2. Conflicto armado -- Colombia 3. Derechos humanos -- Colombia 4. Acuerdos de paz -- Colombia 5. Colombia -- Política y gobierno 6. América Latina -- Administración pública 7. Políticas públicas -- Colombia 8. Política ambiental -- Argentina 9. Seguridad nacional -- Argentina 10. Desarrollo económico -- Colombia 11. Carrera administrativa -- Colombia I. Rodríguez Rincón, Yolanda, editora II. Molina, Jesús María, editor III. Puello-Socarrás, José Francisco, editor IV. Título V. Serie.

CDD-22: 351

Yolanda Rodríguez Rincón
Jesús María Molina
José Francisco Puello-Socarrás
EDITORES ACADÉMICOS

**PASADO Y PRESENTE
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
VOLUMEN I**

**La administración pública en debate:
Estados, gobiernos, sociedades**



**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

Esta entrega del *Vademécum de la Administración Pública* está
dedicada a la memoria de los maestros

Omar Guerrero
Tito Huertas
Mauricio Betancourt
Wim Dierckxsens
Antonio Negri
Franz Hinkelammert
Enrique Dussel

Letizia Álvarez de Toledo ha observado que la vasta Biblioteca es inútil; en rigor, bastaría un solo volumen, de formato común, impreso en cuerpo nueve o en cuerpo diez, que constara de un número infinito de hojas infinitamente delgadas. (Cavalieri a principios del siglo xvii, dijo que todo cuerpo sólido es la superposición de un número infinito de planos). El manejo de ese vademécum sedoso no sería cómodo: cada hoja aparente se desdoblaría en otras análogas; la inconcebible hoja central no tendría revés.

JORGE LUIS BORGES (1941), *La Biblioteca de Babel*

Vademécum

Del latín: vade 'ven', 'camina' y mecum 'conmigo'.

1. *m. Libro de poco volumen y de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales.*
2. *m. Cartapacio en que los niños llevaban sus libros y papeles a la escuela.*

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 13

Yolanda Rodríguez Rincón

Jesús María Molina

José Francisco Puello-Socarrás

ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL: UNA APROXIMACIÓN A LA DEBACLE DEL ESTADO MODERNO COLOMBIANO 21

Wilson Ladino Orjuela

ASCENSO Y CAÍDA DEL POPULISMO MILITAR EN EL PERÚ 47

José Honorio Martínez

ESTADO Y ESTADO DE EXCEPCIÓN: UNA LECTURA MARXISTA 85

Santos Alonso Beltrán Beltrán

PODER Y CAMBIO
EN LAS ORGANIZACIONES **III**
Crispiniano Duarte Vega

ESTUDOS CRÍTICOS DO
DESENVOLVIMENTO: UM BALANÇO PROVISÓRIO **121**
Maria Ceci Misoczky

REPENSAR LA SOCIEDAD CIVIL
DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA **149**
Olga Lucía Fernández Arbeláez

POLÍTICA Y CIENCIAS SOCIALES FRENTE
A LA PANDEMIA DE COVID-19: ALGUNAS
REFLEXIONES DESDE AMÉRICA LATINA **165**
Pablo Alberto Bulcourf
Nelson Dionel Cardozo

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
EN COLOMBIA, UNA ALTERNATIVA A
LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA **207**
Jesús María Molina

SOBRE LOS AUTORES **245**

PRESENTACIÓN

ESTA ENTREGA DEL VADEMÉCUM DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, titulado *Pasado y presente de la administración pública*, busca homenajear a varios maestros, quienes siendo científicos sociales, y especialmente habiendo militado por las transformaciones liberadoras, desde este año se hacen eternos. La trascendencia de sus legados —sentipensantes, diría el maestro Fals Borda— sin lugar a duda seguirán iluminando y esclareciendo los caminos que permitan hallar y recorrer nuevas alternativas para administrar la vida en su sentido más amplio:

El profesor mexicano Omar Guerrero, a quien recordamos bien por haber aportado sus reflexiones en la segunda entrega del *Vademécum*, pero ante todo por su labor científica acerca del Estado y sus contribuciones a los procesos educativos de la administración pública latinoamericana; el profesor mexicano-argentino Enrique Dussel, quien, desde las esferas de la filosofía, la política y muy especialmente a partir de su teología, filosofía y ética de la liberación *nuestroamericana* —junto a Franz Hinkelammert y Wim Dierckxsens—, nunca dejó de defender el proyecto de vida de los pueblos contra la opresión y explotación producidas históricamente; el profesor italiano Toni Negri, cuyo pensamiento más crítico devendría en los tiempos del alba neoliberal para afirmar que el desarrollo de semejante orden estaba subordinado a las luchas de la clase obrera. Finalmente, desde el corazón de nuestra escuela y *nuestradministración pública*, los profesores Tito Huertas y Mauricio Betancourt, quienes estarán por siempre en la memoria de las enseñanzas que han formado a varias generaciones de profesionales en la ESAP.

Tanto en las teorías como en las praxis, el legado de todos ellos será clave para repensar la organización social, política y comunal-popular contemporáneas, especialmente desde una perspectiva crítica (simultáneamente: anticlasista, antipatriarcal y decolonial) latinoamericana y colombiana.

PANORAMA DEL TERCER VADEMÉCUM

De la misma manera que en los volúmenes anteriores, este libro deriva de una batalla desde las ideas para seguir consolidando la unidad-en-común y la comunidad académica, al igual que el intelecto colectivo dispuesto al autocuidado del pensar diverso sobre lo administrativo público, que es a la vez político, social y territorial, tal cual lo ilustran los textos que componen esta obra.

En virtud de lo anterior, esta entrega se sostiene y estructura a partir de la divulgación y presentación de los resultados de investigación; así como con estudios y reflexiones multidisciplinares sobre el Estado, las instituciones y las administraciones públicas en tres volúmenes: *La administración pública en debate: Estados, gobiernos, sociedades* (vol. I); *Administración pública en acción: Procesos y conflictos en perspectiva de las políticas públicas* (vol. II); *Derechos humanos y administración pública: Los avatares del posacuerdo en Colombia* (vol. III).

Ocho capítulos componen el primer volumen, *La administración pública en debate*. En “Administración patrimonial: una aproximación a la debacle del Estado moderno colombiano”, Wilson Ladino Orjuela señala en clave weberiana cómo el principio del mérito —que es fundamental para contar con una administración burocrática racional— no ha logrado ganar primacía en doscientos años de historia colombiana sin superar el patrimonialismo, con todos sus rasgos de informalidad, corrupción y clientelismo.

La experiencia del populismo militar en el Perú es profundizada por José Honorio Martínez en “Ascenso y caída del populismo militar en el Perú”, capítulo que da cuenta del sentido de una experiencia de gobierno para los estudios político-administrativos en América Latina. La presencia de las fuerzas armadas en la dirección del Estado en épocas de crisis social y política, convertida en una constante histórica en la región, así como el concepto de “populismo militar” como tipo específico de régimen político recurrente en el siglo xx, constituyen una clave de análisis histórica, pero con un *formato* que podría proyectarse en el siglo xxi.

En “Estado y estado de excepción: una lectura marxista”, Santos Alonso Beltrán revisa las herramientas que la legalidad burguesa construye dentro del orden jurídico para desconocer justamente ese orden en momentos de amenaza para el bloque hegemónico en el poder. En este sentido, caracteriza el estado de excepción como una “válvula de escape” de la normalidad jurídica del Estado-nación moderno para concentrar el poder de manera temporal y salvaguardar la continuidad del sistema social de dominación.

Crispiniano Duarte reflexiona sobre el “Poder y cambio en las organizaciones”, desplegando los modos de empoderamiento del sujeto en escenarios organizacionales. Así, el poder emerge como un dispositivo de acciones colectivas desde los discursos.

A partir de la lectura en otras lenguas que se inició con el segundo *Vademécum* y animando las lecturas en portugués, María Ceci Misoczky presenta un balance sobre los “Estudios críticos do desenvolvimento” desde los estudios críticos en administración. La autora presenta un cuestionamiento al desarrollo como el concepto más influyente del pensamiento moderno asociado a la práctica gerencialista, para reorientarlo como agenda de lucha social en la defensa de formas de vida frente al capital. Esta crítica implica reposicionar la teoría y la práctica del desarrollo en relación con las distorsiones empíricamente verificables de inequidad social, desigualdades estructurales e injusticia social generalizada arraigada.

Olga Lucía Fernández Arbeláez llama la atención por el interés de lo público en la administración, situando la persistencia de las violencias globales: xenofobia, egocentrismo y etnocentrismo. “Repensar la sociedad civil desde la administración pública” previene sobre la necesidad de fortalecer la confianza, la esperanza y la ética con miras a conservar y proteger las libertades ciudadanas.

Mientras tanto, Pablo Alberto Bulcourn y Nelson Dionel Cardozo, en “Política y ciencias sociales frente a la pandemia de covid-19: algunas reflexiones desde América Latina”, recurre a la experiencia comparada entre ciencias sociales y acción pública para hacer diferentes balances sobre el proceso y las implicaciones de la pandemia. La explicación técnica, la autoridad de actores transnacionales y la justificación en nombre de la política sanitaria fueron centrales para afectar las estructuras sociales y la construcción de las subjetividades.

“El desarrollo económico local en Colombia, una alternativa a la crisis social y económica. Experiencias de gestión nacionales e internacionales”, de Jesús María Molina Giraldo, reflexiona sobre el desarrollo económico local para encarar la crisis devenida de la pandemia de covid-19, si bien advierte sobre las restricciones institucionales que lo limitarían.

El segundo volumen, *Administración pública en acción: Procesos y conflictos en perspectiva de las políticas públicas*, recorre claves conceptuales y casuísticos de las políticas en temáticas, subjetividades e instituciones; nueve son las contribuciones al respecto y casi por triadas se daría cuenta del Estado en acción en Colombia.

La primera triada se orienta al funcionariado para valorar su evaluación, examinar su perfil socioacadémico y su capacidad institucional, a través de los estudios que presentan Jairo Enrique Rodríguez Hernández, Adolfo León Guerrero García y María Victoria Whittingham.

El primero de ellos, “La evaluación del desempeño del talento humano en las entidades estatales: un sistema asimétrico”, expone un diagnóstico crítico de la evaluación realizada al funcionariado estatal, proponiendo un sistema integral que conciba el *servir al público* para el cambio de enfoque y articulando lo institucional-organizacional como medición global para la rendición de cuentas en las respuestas posibles hacia la ciudadanía. El segundo capítulo, “Perfil socioacadémico del alto funcionario público en el municipio de Popayán (2022)”, presenta un caso de estudio sobre dicha ciudad colombiana. El perfil tipo socioacadémico del alto funcionario público en el periodo gubernamental 2022 y una aproximación a su profesionalización política reafirmaría la necesidad de fortalecer la alta función pública en el marco conceptual de lo político y la política para mejorar la capacidad y gestión burocrática. El tercer estudio, “Capacidad institucional y gobernanza: lecciones de las respuestas de Colombia a la migración venezolana”, constituye una mirada crítico-analítica sobre las respuestas gubernamentales entre las administraciones Santos y Duque en Colombia frente a la migración venezolana durante siete años, para valorar el manejo de la gobernanza, cuya centralización estatal vertical terminó por desafiar la capacidad institucional.

La segunda triada de capítulos despliega abordajes de políticas públicas en los procesos decisionales.

El primer estudio, cuyo autor es José David Romero Puente y se titula “Marco instrumental para analizar la adopción de políticas públicas en Colombia”, se basa en el enfoque de transferencia y difusión de política para situar un marco instrumental que permita analizar la adopción de diversas políticas públicas aplicadas en cualquier ámbito social y de gobierno; teniendo en cuenta mecanismos, actores, contexto y ciclo de la política y para comprender cómo se constituyen arreglos administrativos e institucionales para la toma de decisiones.

El segundo escrito, de John-Alejandro Pulgarín-Franco y Basilio Verduzco-Chávez, “Transferencia de política ambiental: trayectorias en la protección de bosques y selvas”, realiza un análisis comparativo entre México y Colombia para identificar las trayectorias relacionadas con la protección ambiental (inversión y/o protección del bosque) y la capacidad estatal (defensa ambiental) en el proceso de transferencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y así dar cuenta de procesos decisionales como parte de las transferencias condicionadas por las macropolíticas, los contextos y las relaciones intergubernamentales.

El tercer estudio, realizado por Alejandro Osorio Mejía, Myriam Alejandra Morales Albarracín y Mauricio Téllez Vera, a través de la investigación social cualitativa, sistematiza la experiencia comunitaria del autoordenamiento territorial en el Alto Fucha —Localidad de San Cristóbal, Bogotá—, cuyo conflicto con la administración estatal por limitar la participación y concertación permite repensar el derecho a la ciudad.

Tres contribuciones cierran el segundo volumen:

Aquella de Omar Rey Anacona, quien aborda “El área de influencia geográfica de la vía al Llano colombiano”, la ruta más concurrida y de mayor tránsito para ir desde y hacia Bogotá. El análisis resulta provocativo al señalar relaciones entre la marginalidad de la selva y la troncal del llano, que han servido para conectar a los municipios con las principales ciudades de los Llanos orientales, pero no para conformar un mercado local conectado desde la infraestructura vial.

“El Estado y la administración pública en un contexto de cambio político: el caso del gobierno de izquierda en Colombia” sitúa la experiencia del progresismo latinoamericano para traerla al caso colombiano y preguntar por las condiciones para una transformación político-administrativa en el actual gobierno de Petro Urrego. Se trata de una reflexión en clave de administración pública para ver cómo el funcionariado y las instituciones son en gran medida un obstáculo a dicho cambio, en palabras de Jaime Moreno Quijano.

Mientras tanto, Marisol del Carmen Mancini reconstruye la política de ciberdefensa en el caso argentino entre 2014 y 2019, a través del enfoque de los paradigmas de políticas. La exploración de este caso en particular no solo ofrece elementos de análisis sobre este sector en el marco de gobiernos del Sur global, sino que resulta particularmente útil para (re)pensar la administración pública de este tipo de procesos estratégicos para los Estados contemporáneos, especialmente en América Latina y el Caribe y para Colombia, donde son escasas las reflexiones sobre este asunto en clave de análisis de políticas.

Finalmente, el tercer volumen está dedicado a la problemática que indica con precisión su título: *Derechos humanos y administración pública: Los avatares del posacuerdo en Colombia*. Contiene seis contribuciones que en su mayoría son resultado de procesos de investigación esapista.

En “Infraestructuras y superestructuras para la paz y la hipocresía organizacional: tres metáforas conceptuales para (re)pensar los procesos de (re)construcción de la paz”, José Francisco Puello-Socarrás propone una (nueva) síntesis teórica crítica en torno a los estudios y procesos de construcción de paz —tal como se

implica con el Acuerdo de la Habana de 2016— que permitiría abrir alternativas analíticas inéditas para el campo organizacional, vinculando los aprendizajes y déficits del contexto político colombiano y derivados de las lecciones que ha dejado la implementación del Acuerdo de Paz. Se trata de una propuesta para potenciar la creatividad teórica-epistémica en torno a las conflictividades y los procesos de paz.

En la misma línea, pero desde una síntesis empírica, Juan Sebastián Martínez Arango analiza las “InfraSuperestructuras de paz para la participación política” desde los “Ajustes institucionales, diseños organizacionales y acción estatal en el marco del punto 2 del Acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera (2017-2022)”. El autor profundiza en el conjunto de acciones de gobierno en las diferentes etapas de la implementación (temprana y posterior). La apariencia formal de lo pactado y ajena a lo acordado estatalmente es una conclusión que advierte que los ajustes organizacionales son una dimensión crucial para lograr los objetivos de cambio entre sociedad y régimen político. Continuando con la temática del Acuerdo de Paz en Colombia, en “Génesis, implementación y crisis del fin del conflicto: un análisis sobre las infraestructuras de paz del punto tercero en el Acuerdo final de paz (2016-2022)”, Jorge Baquero Monroy realiza un balance sobre los avances, los estancamientos y, especialmente, los retrocesos en la implementación del punto tres del Acuerdo Final de Paz, a partir de una revisión juiciosa de informes nacionales e internacionales y en clave de las infra/superestructuras de paz.

Yolanda Rodríguez Rincón, repensando los derechos humanos, acude al significado de la implementación según el Acuerdo final de paz de 2016, el cual centraba la participación territorial y su fortalecimiento en relación con los enfoques diferenciales, en el texto “Enfoque de derechos humanos en la caracterización del pilar ocho del PDET subregión Pacífico y frontera nariñense”. Por otra parte, en el capítulo titulado “Defensores de derechos humanos de frente a la voluntad general del Estado”, Eleonora del Pilar Salazar Londoño —también en el contexto del PDET Pacífico y frontera nariñense— bosqueja la relación entre la comunidad y la gestión de estos programas en el Plan Nacional de Desarrollo en el periodo 2020-2022, desde una revisión de documentos oficiales y la literatura científica con un enfoque crítico social-hermenéutico. La autora evidencia que perduraría una mirada foránea frente a lo pactado en el Acuerdo final de paz y que las políticas de desarrollo no se conectarían con las aspiraciones de las comunidades étnicas y afrocolombianas, provocando un “jaque” para las personas defensoras de derechos, y los líderes y las lideresas sociales.

Por último, en el capítulo “Explorando la agenda 2030 desde el Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos”, Hernando Delgado Quintero, Lyda Marcela Herrera-Camargo, Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches y César Nicandro Cruz-Rubio exploran el saber administrativo público en relación con la planeación del desarrollo, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el papel de las comunidades tradicionalmente excluidas en la toma de decisiones gubernamentales.

De esta manera, *Pasado y presente de la administración pública*, tercera entrega del *Vadémecum de la Administración Pública*, espera seguir animando las diversas lecturas y el diálogo de los saberes como un horizonte para pensar, aunque sobre todo para recorrer nuestra administración pública y comunalista. ¡Ven, camina con nosotros!

Yolanda Rodríguez Rincón
Jesús María Molina
José Francisco Puello-Socarrás

ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL: UNA APROXIMACIÓN A LA DEBACLE DEL ESTADO MODERNO COLOMBIANO

WILSON LADINO ORJUELA

INTRODUCCIÓN

LA REFLEXIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX, en el mundo, ha estado ilustrada por los conceptos que construyó el teórico alemán Max Weber (2015).

De sus conceptos sobre la administración pública, el más conocido y utilizado por los estudiosos de Estados Unidos, Europa y América Latina es el de “administración burocrática racional”. Sin embargo, al revisar su obra con detenimiento se puede encontrar que su investigación también se adentró en dos tipos adicionales de “organizaciones administrativas” y las vinculó con tipos de dominación que se han producido a lo largo de la historia; estos *tipos de administración* los definió como “séquito” y “administración burocrática patrimonial”.

Al detenerse en esta tipología, se puede determinar que Weber reconoció diferencias importantes en estas estructuras, lo cual ayuda a comprender las condiciones diferentes de las relaciones de dominación y las estructuras de poder en una sociedad determinada.

En este documento se hace una exploración sobre dichos conceptos y se busca una primera aproximación a los rasgos de la organización administrativa colombiana, heredada de la Colonia española, la cual duró 271 años, entre 1550 y 1821.

De acuerdo con la tipología se puede advertir que hay una importante veta de trabajo analítico para identificar con mayor precisión la administración pública en la cual se ha apoyado el régimen político y, en general, el Estado colombiano, a lo largo de doscientos años (1821-2022).

Para los investigadores especializados en el estudio de la administración pública (organizaciones, plantas de personal, administración burocrática, etc.) se abre una oportunidad para detectar sutilezas que ayudan a precisar fenómenos como la falta de eficiencia, corrupción, cooptación y clientelismo en las administraciones nacionales latinoamericanas.

ASPECTOS TEÓRICOS Y ANTECEDENTES

“Toda dominación se manifiesta y funciona en forma de administración”, dice Weber en uno de sus escritos políticos recopilados en *Economía y sociedad*, el cual fue publicado en 1922 por la socióloga Marianne Weber, su esposa (Weber, 2015, p. 983).

Además, Weber señaló que al estudiar la historia humana se podrían identificar por lo menos tres tipos puros de dominación: dominación carismática, dominación tradicional y dominación legal. Por supuesto, cada una de estas dominaciones debería contar con una “administración” típica. En su correspondencia, la dominación carismática tiene al séquito; la dominación tradicional a la administración burocrática patrimonial; y, la dominación legal, la administración burocrática racional (Weber, 2015).

De acuerdo con el teórico alemán, cada uno de estos tipos de administración presenta rasgos distintivos: en el caso del séquito, la “arbitrariedad” y la falta absoluta de reglamentos serían sus características sobresalientes:

El “cuadro administrativo”, de una dominación carismática, denominado “séquito”, según Weber, presenta los siguientes rasgos:

- a) Es de inspiración carismática;
- b) no tiene jurisdicción;
- c) no tiene competencias;

- d) no presenta apropiación de los poderes del cargo por “privilegio”;
- e) se limita al carisma de líder;
- f) el “miembro” no recibe sueldo, ni prebendas;
- h) no cuenta con reglamento escrito;
- i) no tiene preceptos jurídicos;
- g) no cuenta con magistratura, sus miembros son misioneros comisionados carismáticamente con una misión;
- j) no tiene aplicación del derecho;
- k) no se basa en “precedentes” o “tradiciones”;
- l) en general se opone a la dominación racional y a la tradicional;
- m) es “subversiva” y “revolucionaria”;
- n) se rige por su corroboración carismática. (Ladino, Sembergman y Novoa, 2018, s. p.)

Su inspiración carismática le da el tono particular a esta administración; como se puede leer, no hay funciones precisas, no hay delimitaciones de tareas respecto de otros, no cuenta con una remuneración precisa en su diario actuar, no tiene aplicación del derecho (no existe derecho), “se opone a la dominación racional y a la tradicional” (Weber, 2015, p. 321). Es la administración propia de dominaciones en las que se impone un individuo y en las cuales la dominación se ejerce sobre los demás fundada en el *carisma* y la libre autodeterminación del dominador (Ladino, Sembergman y Novoa, 2018).

Por otra parte, la *administración burocrática patrimonial* ya significaría una decantación de los procesos sociales de dominación y en esta se presentaría una “mixtura” entre aspectos regulados y no regulados; al considerarse apropiada para una dominación principesca, de carácter personal, los súbditos o colaboradores del señor, se verían beneficiados por algunas “dádivas” para el ejercicio de sus funciones delegadas.

El “cuadro administrativo” de las dominaciones tradicionales, la “administración patrimonial” dice Weber, presenta ciertos rasgos, si se la compara con la “burocracia racional”; entre ellos, señala:

- a) Carece de “competencia” fija según reglas objetivas;
- b) no cuenta con jerarquía racional fija;
- c) no presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado;
- d) carece de formación profesional (especialización). (Ladino, Sembergman y Novoa, 2018, s. p.)

Todos los “poderes de mando” se consideran prebendas o favores del señor, a quien se deben rendir cuentas por las realizaciones del prebendado. Dada la escasa reglamentación y la poca precisión de límites entre lo “público” y lo “privado”, se facilita la apropiación personal de bienes de mando concedidos por el señor al súbdito administrador, sea recaudador de impuestos o colaborador en la administración de justicia del reino, o cualesquiera de las muchas labores o funciones que se pueden ejecutar (Weber, 2015).

La *administración burocrática racional* es un producto moderno de los Estados nacionales surgidos luego de la independencia americana del Imperio Británico, en 1766 y de la Revolución Francesa, en 1789, aunque elementos de su “racionalización” ya se pueden ver en la administración patrimonial.

Este tipo de organización compuesta por funcionarios individuales, según Weber, presenta las siguientes características que la hacen singular y especial:

- a) Está compuesta por hombres personalmente libres;
- b) tiene jerarquía administrativa rigurosa;
- c) cuenta con competencia rigurosamente fijada;
- d) se basa en un contrato de libre selección;
- e) requiere calificación profesional para su nombramiento; concurso para el ingreso;

- f) la retribución es en dinero (salario);
- g) los funcionarios ejercen el cargo como única profesión (tiempo completo);
- h) quienes ingresan tienen ante sí una carrera (para toda la vida);
- i) se da una completa separación de los medios y no hay apropiación del cargo por parte de los funcionarios;
- j) los funcionarios están sometidos a una disciplina y vigilancia administrativa. (Ladino, Sembergman, y Novoa, 2018, s. p.)

Los precedentes de este tipo de administración están en las experiencias de los reinos territoriales europeos y en los dos mil años de historia de la administración patrimonial china. Se caracteriza por una intensa reglamentación, funciones, competencias, remuneración en salario, distinción entre lo público y lo privado, adecuados todos estos rasgos al naciente Estado nacional constitucional moderno (Weber, 2015).

El principio de la *racionalidad formal*, estudiado por Weber, que se va imponiendo con el desarrollo del capitalismo industrial moderno, colabora con la “racionalización” de la administración en busca de convertirla en una burocracia racional moderna en los Estados europeos que se consolidan con el avance del siglo XIX: Francia, Estados Unidos, Inglaterra, Holanda, Alemania. Los bolcheviques o soviéticos, a partir del segundo decenio del siglo XX, incorporan la “administración burocrática” al nuevo Estado socialista surgido en 1917 (Weber, 2015).

Con el desarrollo de los Estados nacionales constitucionales modernos, se establece el principio de la *dominación legal*, a la que le corresponde la *administración burocrática racional moderna*. Los objetivos establecidos en las Constituciones políticas de los modernos Estados se pueden llevar a la práctica, con mayor eficacia, con la administración burocrática racional. Se da una plena separación entre lo público y lo privado y se establecen varios principios precisos sobre la administración, tanto en su conformación como en su funcionamiento: el mérito, determinado mediante el concurso público, y ya utilizado por los chinos desde hace dos mil años, se incorpora como el mejor procedimiento para la selección de los funcionarios; se establecen jerarquías y funciones precisas; los funcionarios no son propietarios de los medios o recursos con los que actúan; se consolida la “oficina” como lugar de trabajo; el horario y la remuneración con salario. La carrera administrativa “para toda la vida” se convierte en un destino para los funcionarios profesionales.

LA ADMINISTRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

América Latina surgió de la dominación colonial española establecida durante 271 años, entre 1550 y 1821. En ella se estableció, por parte de la Corona española, una “administración burocrática patrimonial”. Mediante esta administración la Corona aseguró el control de los territorios de América desde México hasta la Patagonia, con excepción de Brasil. También Portugal constituyó una colonia con administración patrimonial, dependiente del Rey en el territorio brasileño (Faoro, 2012; Uricoechea, 1980).

La división en virreynatos y capitanías bajo el Consejo de Indias, en Sevilla, constituyó la “férrea” administración establecida sobre las comunidades aborígenes, los africanos traídos a América y los españoles venidos al suelo americano para buscar nuevos destinos. El escritor William Ospina ha dicho que América vivió una “contra reforma” mucho antes de la reforma luterana religiosa de 1523 (Ospina, 1999).

Los estudios históricos de la época colonial han mostrado el efectivo control español en América, que se evidencia en la desarticulación de las poblaciones americanas; la imposición del idioma español; los impuestos y tributos; la ausencia de comercio con Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Portugal u otro imperio vigente durante esos 271 años en Europa o Asia.

A lo largo de ese periodo se fue configurando una costumbre de administración patrimonial que discriminaba negativamente a los indígenas, africanos y criollos y les impedía desempeñarse como “funcionarios” administrativos o judiciales, en los rangos existentes en las colonias. En gran parte esa fue una de las razones de la fractura que se produjo en 1810 y llevó a la independencia americana en 1819. La Corona española, desde 1550 creó una estructura de cargos y administró con “principios patrimoniales” el territorio americano durante casi tres siglos.

LOS NUEVOS ESTADOS INDEPENDIENTES: LA GRAN COLOMBIA

En 1819, la Gran Colombia hereda, al comenzar su vida independiente como Estado nacional constitucional, la experiencia empírica de los 269 años de la administración patrimonial española precedente.

Según Pedro Fermín de Vargas, para 1806 había aproximadamente dos millones y medio de habitantes en la Nueva Granada (De Vargas, 1944). Esto quiere

decir que el número de funcionarios de la Corona en todo el Virreinato, hacia comienzos del siglo XIX no superaba los dos mil. De acuerdo con Malagón Pinzón, el control administrativo lo realizó, durante todo el siglo XIX, la Corte Suprema, una adaptación de la anterior Real Audiencia (Malagón, 2007).

En la Constitución de 1821 se establecen los principios que orientarán al nuevo gobierno democrático representativo que se aprueba por los representantes del pueblo soberano, en Cúcuta. En varios artículos constitucionales se hace referencia a la administración pública que se conformará con el nuevo Estado Constitucional (Londoño *et al.*, 2018).

El Congreso constituyente de Cúcuta estableció la estructura del Estado en el poder ejecutivo, en el poder judicial y en los demás órganos “subnacionales” para ordenar el territorio y establecer el control de los habitantes de dicho territorio (Londoño *et al.*, 2018).

El Congreso de la República constituía el poder encargado de conformar la estructura general de la administración pública colombiana y el presidente, como jefe del ejecutivo nacional, tenía la función de nombrar a los funcionarios de la administración naciente (Londoño *et al.*, 2018).

No existen muchos estudios empíricos sobre la administración pública del nuevo Estado surgido a partir de 1821. Pocos años después, en 1835, un abogado, don Florentino González, nacido en la provincia de El Socorro, Santander, realizó varias reflexiones sobre la administración pública para sus cursos ofrecidos en el Colegio de San Bartolomé en Bogotá (González, 1994; Ladino, 2010; Londoño *et al.*, 2018; (Blanco y Téllez, 2016).

Florentino González, en la introducción a sus *Elementos de ciencia administrativa*, comenta que, al principio, cuando empezó a ofrecer el curso sobre “administración pública” no sabía qué decir. Luego, al conocer la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, tuvo la iluminación necesaria para precisar su objeto (González, 1994; Ladino, 2010; Londoño *et al.*, 2018).

Este puede ser un indicador de la “inmadurez” que se presentaba, por aquellos años, sobre la manera de proceder a organizar la “administración pública” en el nuevo Estado de la Gran Colombia (González, 1994; Blanco y Téllez, 2016; Londoño *et al.*, 2018).

En un trabajo a partir de archivos, realizado por el profesor Frank Safford, se pueden encontrar algunas claves para comprender los rasgos del funcionariado nacional de los primeros treinta años de vida independiente en el nuevo Estado

republicano (Safford, 2021). En primer lugar, un rasgo distintivo de esa primera etapa es la debilidad de los ingresos que tenía el Estado para su funcionamiento. En la década de 1820, la Gran Colombia contaba con los importantes aportes de las exportaciones venezolanas. Los impuestos recolectados servían para pagar a los militares después de la independencia. En la década de 1830 esta fuente desapareció por la separación de las tres naciones y en la de 1840 las guerras afectaron los ingresos. Para llegar a los cargos lo común eran las “recomendaciones”. Safford presenta una historia excepcional de José Manuel Restrepo, quien podría citarse como un representante del estamento de los “funcionarios de carrera”, al haber sido secretario del Interior (1821-1830); representante en el Consejo de Estado (1831-1832); emisario en el Ecuador (1832) y director general de tabacos; director general de instrucción (1832-1842); ministro plenipotenciario en la Comisión Colombiana de Ministros (1841-1842) y director de la Casa de la Moneda (1845-1854). También Manuel Ancizar y Florentino González desarrollaron carrera como funcionarios de alto nivel, el segundo por “su buena letra y memoria” (Safford, 2021). Esta descripción recuerda que en el imperio chino los mandarines, como estamento, se convirtieron en “cultivadores” de los símbolos de la escritura y así enfrentaron a otros en la administración patrimonial del imperio (Weber, 2015).

Las entidades públicas en Bogotá empleaban a abogados o bachilleres, lujo que no se podían permitir las “intendencias” o los departamentos en las zonas alejadas del centro político, por la escasez de recursos y de personal formado en las escuelas, casi inexistentes (Safford, 2021). Es probable que los funcionarios, al no tener funciones precisas, atendieran asuntos “personales” y “oficiales” al mismo tiempo para garantizar los ingresos necesarios para su subsistencia.

Los salarios o remuneración que devengaban los funcionarios eran tan diversos como los lugares en donde se desempeñaban, al punto de darse casos en los que un “funcionario podía ganar un peso al año como en Anserma, en Almaguer 14 pesos, en Tuluá 19 pesos, otros dos 48 pesos y uno más 54 pesos” (Safford, 2021, p. 9).

Algunos visitantes, en los informes citados por Safford, advierten sobre la “liberalidad” de los funcionarios encargados de llevar los informes de impuestos colectados. Los libros con la “partida doble” empezaron a llevarse, muy marginalmente, luego de la reforma introducida por Florentino González a mediados del siglo XIX (Safford, 2021).

Durante la primera mitad del siglo XIX, la administración pública colombiana se mantuvo prácticamente con los mismos rasgos de la administración patrimonial española de la etapa colonial. Ahora los nuevos “señores” que se empezaron a apoderar de los “cargos” y de los recursos de la nueva estructura local y nacional fueron los criollos independentistas, quienes encontraron en

esa entidad la prebenda conveniente para la larga carrera que lleva ya doscientos años y que impidió que se estableciera la administración burocrática racional con su plenitud en Colombia hasta hoy. Dicen Blanco y Téllez:

[...] la conducta con mayor evidencia de riesgo y vulneración por parte de los funcionarios de la república neogranadina fue el manejo de los fondos públicos. El tipo de amenaza que afectó el sistema administrativo en la república de la Nueva granada (1832-1840), se orientó en dos direcciones, una, relativa a las irregularidades que se presentaron en cuanto al manejo en sí de los bienes y rentas del Estado, otra, la que acompañó las formas de control sobre el manejo de la administración, es decir, una excesiva organización burocrática al servicio de políticos lugareños, especialmente, quienes actuaron a favor de ciertos grupos, generalmente familiares con intereses particulares, a través de acciones, omisiones, o desviaciones, tanto en el ámbito de decisiones como en el de presupuestos. (Blanco y Téllez, 2016, p. 169)

La fragilidad de la economía precapitalista, luego de 271 años de dominio colonial que impidió la formación de un mercado “nacional” a partir de la producción de materias primas y la traslación de las prácticas de la antigua administración patrimonial colonial, facilitaron que se desarrollaran prácticas “corruptas” en el nuevo Estado republicano. Era común que los cargos se “vendieran” como sucedía en el antiguo Virreinato de Santa Fe (Blanco y Téllez, 2016; Londoño *et al.*, 2018; Safford, 2021).

Ahora bien, se puede reiterar que en la década de 1830 hubo una aproximación a la apropiación de la administración por parte de los jefes regionales:

La defraudación al fisco nacional estaba asistida por un ejercicio político enmarcado entre burocracia y nepotismo, la repartición de los cargos públicos a los amigos y parientes más cercanos se convirtió en el método ideal para sostener las decisiones de “grupo” —familiar o social—, que estaban, por supuesto, alejadas de las necesidades y beneficios del Estado y de la totalidad de los gobernados:

Para el numeroso enjambre de pretendientes que circunda al gobierno, no se llama gobernar sino el repartir empleos, y gobernar bien darle a cada cual el empleo que solicita. Poco o nada importa que la República marche en orden, que se respeten las leyes, que se castigue a los delincuentes, que se disfrute de reposo, y que se

vean algunas mejoras en los diversos ramos de la administración, si cada pretendiente no consigue el empleo a que aspira, todo va mal, el Estado se pierde, el gobierno es un arbitrario, y la libertad e independencia corren inminente peligro. (*El Cachaco de Bogotá*, 1 de agosto de 1833, citado por Blanco y Téllez, 2016, pp. 170-171)

CERBELEÓN PINZÓN: NUEVA REFLEXIÓN INDICADORA

A mediados del siglo XIX el señor Cerbeleón Pinzón, abogado, publicó sus *Principios de la administración pública*, en cuyas páginas evidencia la preocupación de algunos teóricos de esos años en la República prefederal sobre cómo seleccionar al personal de la administración pública en todos sus ámbitos (Pinzón, 1847; Londoño *et al.*, 2018).

Son decenas de páginas las que Cerbeleón dedica a considerar los rasgos “sicológicos” y las condiciones “personales” que deben cumplir quienes aspiren a llegar a los cargos de la administración pública. Es la evidencia de una carencia que se superará muchos años después, bien entrado el siglo XX, casi en el siglo XXI: el concurso público, debidamente organizado por instituciones especializadas para garantizar el “principio del mérito” en el acceso a la administración pública estatal (Londoño *et al.*, 2018).

Es probable que algunos expertos de esos años conocieran los procesos de preparación y selección (por ejemplo, exámenes) de los funcionarios que ya se empezaban a utilizar en Francia, Alemania, Inglaterra, pero aquí no habían sido incorporados con la intensidad necesaria.

A mediados del siglo XIX, un joven liberal que tendrá reconocimiento en la segunda mitad de la misma centuria, Salvador Camacho Roldán, refiriéndose a las tres administraciones anteriores de 1843-1849, escribía:

[...] han desacreditado los empleos públicos y hecho perder su dignidad a los funcionarios con un sistema de favoritismo en su distribución. Excluido el mérito modesto, la baja adulación y las relaciones de parentesco o de amistad son los escalones para llegar a los destinos. Las funciones severas y respetables de la autoridad han debido, pues, prostituirse. (Camacho Roldán, 1976)

En consecuencia, en su artículo de 1849, Camacho Roldán, a los 22 años, prosigue diciendo que se debe

[...] reducir el ejército permanente a un pie de quinientos hombres en tiempo de paz, y dar una organización positiva a las guardias nacionales. El ejército permanente en los pueblos republicanos, bajo el velo de la necesidad de la conservación del orden, es una amenaza constante a la libertad. [...] Volver su dignidad perdida a los empleos públicos, con el nombramiento de ciudadanos de inteligencia, actividad y honradez, sin diferencia de matices políticos. (Camacho Roldán, 1976)

Que el Ejército llegara apenas a quinientos hombres en un país precapitalista, que intenta salir del “*oikos* griego”, nos da una idea del total de funcionarios civiles en la administración de la República de Colombia a mediados del siglo XIX. No superaba los cinco mil hombres. Probablemente no contaba con mujeres, quienes no accedían a la educación formal, en aquellos años. De acuerdo con la investigación de Londoño *et al.*, la cantidad de funcionarios de la administración pública colombiana, en los últimos años del siglo XX son: en el poder ejecutivo 85; en el servicio diplomático y consular 64; en la Oficina de Estadística Nacional 8; en la Corte Suprema Federal 12; en el ministerio público 5; en la Universidad Nacional 67; en la Dirección General de Instrucción Pública 48; en territorios nacionales 73, para un total de 362 (Londoño *et al.*, 2018).

En la etapa federal del Estado colombiano el número de funcionarios ascendía a 3138.

En todo caso, el acento ya está señalado: la administración pública posindependencia es una “prebenda” que se apropian los dirigentes que llegan al gobierno y que participan del legislativo. Será necesario adentrarse en los archivos para reconstruir las típicas formas de “recomendación” y de apropiación de esta administración patrimonial, de prebendados, que caracteriza la administración tanto nacional, como territorial de Colombia. Según la misma investigación de Londoño *et al.* citada, los empleados de los estados federales eran: Antioquia 493, Bolívar 407, Boyacá 268, Cauca 474, Cundinamarca 313, Magdalena 146, Panamá 303, Santander 555, Tolima 179 (2018).

No parece que el panorama haya cambiado de forma radical durante el gobierno liberal de mediados del siglo, ni durante la etapa federal del Estado, entre 1863 y 1886. No hay evidencias concretas de reglamentaciones sobre procesos de selección para el nombramiento de los funcionarios de las administraciones nacionales o subnacionales.

Seguirá imponiéndose el criterio del “favor” por parte de los señores territoriales que controlan cada elección, la máquina del Estado, en el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial (Malagón, 2007).

LA NUEVA ETAPA: EL CONCURSO PÚBLICO SE ENUNCIA EN LA NORMA

Terminada la etapa federal del Estado colombiano y establecida la unidad con el Estado centralista de Núñez y Caro en 1886, se aprueba el principio del mérito para el acceso a la administración pública (Londoño *et al.*, 2018).

Se buscaba alejar a la administración pública de la participación de sus miembros en las luchas políticas partidistas del periodo precapitalista colombiano. Sin embargo, el principio solamente quedó enunciado, pues como lo han señalado Martínez, Jiménez y Álvarez, no se puso en práctica para toda la diversidad de puestos de trabajo que se empezó a ampliar con la entrada al nuevo siglo y el comienzo de la industrialización del país (Martínez, 2010; Álvarez y Jiménez, 2012).

En la Constitución de 1886, en el artículo 62 la capacidad nominadora del presidente se limitaba a los gobernadores y alcaldes, y se establecía que el nombramiento de los funcionarios se ajustaría a lo establecido en la Ley aprobada por el Congreso; en 1902 el general Uribe Uribe presentó un proyecto de Ley para reglamentar dicho principio (Martínez, 2010).

EL SIGLO XX: MÁS DE LO MISMO

Los estudiosos de la administración pública y del mérito en Colombia han identificado en el siglo xx varias etapas o periodos: los primeros años; a partir de los gobiernos liberales de 1930 en adelante; luego la etapa de los gobiernos conservadores; la dictadura militar; el Frente Nacional y los años posteriores a la Constitución de 1991 (Martínez, 2010; Álvarez y Jiménez, 2012; Saavedra, *et al.*, 2012).

A comienzos del nuevo siglo y cuando se esperaba la indemnización por la pérdida de Panamá, el entonces joven representante a la Cámara por el Partido Conservador, Laureano Gómez, ya comentaba en los debates del Congreso sobre la clientela que acompañaba a los dirigentes políticos colombianos (Mesa, 1984).

El profesor Darío Mesa, en su ensayo sobre la “La vida política después de Panamá” ha realizado una caracterización de la administración pública colombiana en los primeros veinte años del siglo xx, como “burocrática patrimonial”. Utilizando los conceptos weberianos sobre “administración patrimonial”, “prebenda”, “favor”, “señores regionales” o “caciques locales”, Mesa precisó la práctica ya centenaria en la república —la cual se generalizó— de asignar puestos o cargos a los “favoritos” de los jefes políticos que controlaban el Estado (Mesa, 1984).

El principio del mérito no se había impuesto en la práctica, como estaba establecido, sino que se mantenía la inveterada costumbre de “dar favores” por parte de los señores y “caciques” regionales, a la clientela que los acompañaba en la consecución de los votos cada vez que se producía una campaña electoral (Martínez, 2010).

El profesor Gutiérrez Sanín —sin recurrir a una conceptualización weberiana—, apoyándose en la noción de “clientelismo”, también ha evidenciado con centenares de cartas de los archivos de la época de la República Liberal, las miles de recomendaciones que servían para el nombramiento en los cargos públicos y que se mantuvo como costumbre en todo el periodo del liberalismo entre 1930 y 1946 (Gutiérrez Sanín, 2017). En seguida se podrán ver las cifras y magnitud del fenómeno cualitativo que aquí se identificó.

EL FRENTE NACIONAL: EL PARTIDISMO SE ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL

Con el plebiscito de 1958 se eleva a rango constitucional el principio de la distribución de los puestos en las entidades del Estado, entre integrantes de los partidos *liberal* y conservador. Es decir que la “práctica” se hizo “Ley”. En efecto, en la Constitución quedó establecido, a partir de 1958, que los cargos del Estado se entregarían de manera paritaria entre Liberales y Conservadores, durante el periodo del Frente Nacional (dieciséis años). Pero la práctica se mantuvo, aún después de la nueva Constitución de 1991. Simultáneamente, las historias sobre la administración pública y el funcionariado colombiano del siglo xx han señalado la introducción de elementos de “racionalidad” que les permitieron, en algunas entidades, atender los compromisos que el Estado tenía frente a la Sociedad colombiana (Londoño *et al.*, 2018; Ladino, Sembergman y Novoa, 2018).

Se puede decir que hubo una “coexistencia” de elementos de *racionalidad formal* propios del Estado constitucional y elementos de *racionalidad material* en las prácticas de apropiación de las nóminas por parte de los líderes políticos colombianos.

El escritor colombiano Álvaro Salom Becerra convirtió la cultura clientelar en objeto de sus novelas publicadas en las décadas de 1980 y 1990: *Un tal Bernabé Bernal*, *Don Simeón Torrente ha dejado de deber*, *El delfín*, son una descripción de la vida de los funcionarios clientelares y sus angustias diarias por la inestabilidad que les daba dicha condición administrativa.

Los profesores Leal y León de Guevara, en su obra *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional* presentan las siguientes estadísticas:

En 1965 el número de empleados públicos del nivel nacional era de 186.801. Para 1986 (casi veinte años después) ese número había ascendido a 599.910. El principal crecimiento en términos relativos se dio en el sector descentralizado nacional —entidades adscritas y vinculadas—, que se multiplicó por cinco, aproximadamente. No obstante, en términos absolutos, el sector central concentró el mayor aumento al pasar de 166.000 empleados a 503.574. (Leal y Dávila, 2010, p. 33)

En 2014, el profesor Saúl Saavedra, en su tesis doctoral consolidó una estadística del funcionariado que laboraba en las entidades estatales desde la década de 1930 hasta finalizar el 2000. Para 1930, de los 50 mil funcionarios existentes apenas mil quinientos (1500) habían ingresado por concurso público (Ley 165 de 1938), el 3 %. Los demás 48 500, el 97 %, eran producto de recomendaciones políticas; en 1967 (Ley 19 de 1958) había 124 391, de los cuales 2224 (2 %) estaban en carrera. Para 1974 (Ley 65 de 1967) el número había ascendido a 250 000, con 22 706 (9 %), en carrera; en 1990 (Ley 61 de 1987), el ejecutivo contaba con 310 682 funcionarios, de los cuales 52 000 (17 %) aparecían en carrera. Se trataba de la preservación de la costumbre del siglo XIX en la primera parte del siglo XX (Saavedra, 2014).

A pesar de las diferencias en las cifras que presentan las dos investigaciones, se puede concluir que el principio del mérito, en efecto, se mantuvo marginal en las opciones de vinculación de los empleados con el Estado durante esos veinte años, entre el Frente Nacional y la etapa preconstitucional de 1991. La racionalidad formal se introdujo, pero no “determinó” el quehacer cotidiano en el nombramiento de los funcionarios permanentes y temporales, y esta limitación ha tenido sus efectos sobre la eficiencia de la administración pública colombiana, lo cual se evidencia con los constantes casos de corrupción en todo el territorio nacional.

En 1964 los empleados ascendían a 124 391, de los cuales 2224 estaban inscritos en carrera administrativa, es decir, el 2 %. En 1974, al finalizar el Frente Nacional, el número de funcionarios en las entidades nacionales y territoriales había ascendido a 250 000 y solamente 22 706 habían sido inscritos en carrera, el 9 % del total. No es de extrañar. Ya se ha advertido cómo desde el plebiscito de 1958 se elevó a principio constitucional la distribución paritaria de los cargos públicos, en toda la estructura estatal, entre liberales y conservadores. Era el clímax de una práctica más que centenaria.

En 1990, antes de la expedición de la nueva Constitución política, el número de funcionarios en el Ejecutivo nacional había ascendido a 310 862 y apenas 52 000, el 17%, se encontraba inscrito en carrera: el restante 83 %, como ya se ha insistido

a lo largo de esta exposición, se hallaba vinculado por favor o como “prebenda” de los jefes regionales.

La administración burocrática patrimonial, típica de regímenes territoriales premodernos, característica de la etapa de los Estados territoriales de Europa y otras latitudes del mundo, presenta dificultades para funcionar con el principio de la “racionalidad formal”, y los criterios de eficiencia y eficacia, le son extraños. No cuenta con una clara distinción entre lo público y lo privado y se la concibe como una “propiedad” de alguien que puede ser un señor o un cacique regional o de importancia nacional. Responde a sus impulsos y no a los objetivos misionales que pueden estar enunciados en estatutos o reglamentos que no se cumplen, no se obedecen y no representan ninguna guía para la acción cotidiana.

Entonces se produce una “lucha” entre *dominación legal* y *dominación carismática*, en un contexto en el que la legitimidad no se sostiene por el “reconocimiento” y aceptación de la ley, sino a partir del carisma de los señores que logran “imponerse” sobre esta. Tal es la razón de que se escuchen frases como: “usted no sabe quién soy yo”; “a qué prestante familia pertenezco”; “a mí no me aplica la ley ni la autoridad que representa lo legal”; “yo soy diferente, especial, privilegiado”; así como la conocida expresión “la justicia es para los de *ruana*” (prenda usada en las zonas frías del interior del país por los campesinos y trabajadores industriales).

Sin ser un juego de suma cero, sí es posible percibir y medir las “debilidades” de la dominación legal estatal ante los ciudadanos. Se produce un “vacío” de gobierno que es llenado, aparentemente, por los señores que ofrecen favores, soluciones y alternativas a situaciones conflictivas y no resueltas por la inactividad o ineficacia de la administración pública patrimonial, ya sea nacional o territorial.

En medio de este panorama en la función pública colombiana apareció otro argumento que evitó la consolidación de una “burocracia racional moderna”, estable, profesional, sólida y capaz de afrontar los principales problemas de la gobernación en una sociedad “subdesarrollada” o “en desarrollo”, o “dependiente”. Este argumento es la Nueva Gestión Pública - NGP (DAFP, 2019).

LA NÓMINA ESTATAL Y EL PRINCIPIO DEL MÉRITO LUEGO DE 1991

De acuerdo con los profesores Álvarez y Jiménez se pueden identificar dos periodos luego de 1991, en relación con el principio del mérito en el empleo

público: uno entre 1991 y 2004, cuando se expide la Ley 909, y otro posterior a la existencia de dicha norma, relativa al proceso de selección del funcionariado público en Colombia (Álvarez y Jiménez, 2012).

Si bien la Constitución de 1991 estableció el principio del mérito como condición para el ingreso a las plantas de funcionarios de las entidades estatales colombianas, en la práctica hubo varias torceduras al principio constitucional que facilitaron el “ingreso extraordinario” de funcionarios “provisionales” a las nóminas oficiales.

En las décadas de 1980 y 1990 empezó una crítica neoliberal muy intensa sobre la “pesadez” de las gigantes administraciones de los Estados desarrollados de Europa, Norte América y la Unión Soviética. La Nueva Gestión Pública, se presentó entonces como la solución a la inoperancia y creciente corrupción de los aparatos administrativos keynesianos, heredados de la primera mitad del siglo XX (DAFP, 2019).

La introducción de nociones como “eficacia”, “eficiencia”, “liviandad”, “agilidad”, “transparencia”, conllevan a la “reducción”, “minimización”, y finalmente “tercerización” o privatización de las administraciones públicas. Se concluyó, a partir de evidencias soportadas en la ideología del mercado y la privatización, que la administración privada era más eficiente y transparente que la administración pública tradicional.

Así las cosas, en Colombia y toda América Latina, sin que se hubieran conformado cuerpos sólidos, profesionales, estables, históricamente maduros de “administraciones burocráticas modernas”, se dio el salto hacia la entrega a empresarios “particulares” de sectores importantes de la administración patrimonial precedente. Con sindicatos “patrimonializados” que también se favorecieron con “prebendas” por el juego político que se dio entre las décadas de 1930 y 1990, se lanzó un fuerte mensaje negativo sobre la administración pública colombiana, llamándola “burocrática racional moderna”, cuando en realidad era la misma “administración burocrática patrimonial” persistente desde el siglo XIX.

Simultáneamente, se produjeron importantes cambios en las plantas de personal de todo el Estado, pasando de estructuras piramidales, con grandes nóminas de “trabajadores oficiales” y empleados operativos, a plantas cada vez más “profesionalizadas”, es decir con funcionarios y empleados por contratos temporales de prestación de servicios, con títulos universitarios y especializaciones en algunos campos del conocimiento.

En todo caso, se mantuvieron las clientelas por centenares de miles, como se verá en las cifras reportadas para 2018. Entonces, incrementando la sutileza y el

encubrimiento para evitar procesos judiciales o disciplinarios que conlleven la “pérdida de investidura” de los jefes políticos, había triunfado la “administración patrimonial” en el Estado colombiano.

Recientemente, en una investigación sobre el empleo en el municipio de Santiago de Cali, entre 2001 y 2011, el profesor Saavedra pudo establecer cómo, a lo largo de ese decenio, se redujo la nómina de empleados de planta en 50 % aproximadamente (pasando de 1657 a 811), y se incrementaron los contratistas temporales que pasaron de 111 en 2001 a 6185 en 2011; así como los provisionales, cuya cifra aumentó de 210 en 2001 a 459 en 2010. También los trabajadores oficiales (operarios de maquinarias) se redujeron de 589 en 2001 a 467 en 2010 (Saavedra, 2012).

De acuerdo con la interpretación que aquí se presenta, se puede establecer que esos 6185 contratistas del año 2010 y los 459 provisionales existentes en la administración central son parte de la “clientela” al servicio de los señores del Valle del Cauca y de la municipalidad de Cali. Al ver la presencia de los contratistas temporales en las dependencias de la Administración Central de Cali, se puede determinar el peso significativo que poseen en el desempeño de la administración pública local, a lo largo del periodo estudiado.

Los profesores García Jerez y Martínez Basallo, en su aproximación antropológica a la administración central y descentralizada del municipio de Santiago de Cali, en el periodo 2019-2020, evidenciaron las relaciones entre los contratistas temporales y los jefes políticos locales o regionales (García y Martínez, 2021).

Es probable que los resultados de la gestión administrativa pública alcancen bajos niveles de efectividad, definidos por la gran masa de funcionarios contratistas temporales. Si a lo anterior se agrega que en realidad los presupuestos públicos están al servicio de los intereses de los señores locales, regionales o nacionales, el cuadro típico de una “ineficiente” administración burocrática patrimonial se completa.

En una investigación que hice sobre el departamento del Vichada, la cual eventualmente condujo a una tesis doctoral, se pudo detectar una tendencia parecida a la observada por el profesor Saavedra en Cali. Se redujeron las nóminas de empleados de planta estable, que de por sí no eran muy grandes y se incrementaron los “contratos temporales de servicios” entre 1992 y 2010 (Ladino, 2017).

Otra investigación que desarrollé en el municipio de Puerto Gaitán, Meta, para el periodo 2001-2011, mostró la misma tendencia de reducción de empleados de planta, muy limitada al comienzo del periodo (de 12 en 2001 a 4 en 2011), por los pocos recursos que recibía dicho municipio de sexta categoría, y un incremento

importante de contratistas temporales (de 6 en 2001 a 164 en 2011) alimentados con las transferencias por regalías que generó la producción del pozo Rubiales, a mediados del periodo estudiado. Las nóminas eran “clientelas” calificadas al servicio de los concejales, diputados o senadores de la época (Ladino, Abella y Rodríguez, 2014).

EL PLAN DE DESARROLLO 2018-2022 Y EL DIAGNÓSTICO DE EMPLEO PÚBLICO ESTATAL

De acuerdo con el diagnóstico presentado en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, para el periodo 2018-2022, por parte de la administración del entonces presidente Iván Duque, se tienen los datos que se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Funcionarios en los diferentes poderes públicos, entidades autónomas y nivel territorial, 2018

En la Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel nacional (411 986 uniformados; 326 951 profesores SCP y 107 489 permanentes; 22 379 trabajadores oficiales; 6153 docentes no SCP, temporales 2267, transitorios 257).	877 482
Rama Ejecutiva del orden territorial (gubernaciones, alcaldías)	222 160
Rama Judicial	60 801
Entes autónomos	20 644
Organismos de control	11 662
Organización electoral	3748
Sistema Integral de VJR y NR	887
Rama Legislativa	854
Total	1 198 238

Fuente: elaboración propia a partir del proyecto Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022. (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Según esas cifras, el Poder Ejecutivo nacional es el que cuenta con mayor número de empleos, con 877 482 funcionarios. En el nivel territorial (gobernaciones y alcaldías) había 222 160 funcionarios. En seguida aparecía la Rama Judicial con 60 801 funcionarios. Los entes autónomos tenían 20 644. Los organismos de control (Ministerio Público y Contraloría General de la República) sumaban 11 662 funcionarios. La Organización Electoral tenía, a julio de 2018, 3748 funcionarios. El Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación contaba con 887 funcionarios y la Rama Legislativa con 854 funcionarios.

Ahora bien, el mismo documento, en cuanto a la proporción de personal empleado, temporalmente y por planta, arroja los datos presentados en la tabla 2.

Tabla 2. Total de empleados, contratistas y vacantes en el Estado colombiano, 2018

	Nacional	Territorial	Total
Empleos provistos	74 748	86 755	161 503
Vacantes*	35 265	135 405	170 670
Total, empleos	110 013	222 160	332 173
Vacantes estimadas como % de empleos totales	32 %	61 %	52 %
Total empleos del Estado colombiano			1 198 238
Contratistas			281 326
Contratistas como % del empleo total			23 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Nacional de Planeación (2019).

Si se suma el número de vacantes, 170 670 *funcionarios* (que podrían estar cubiertos por provisionales) con el número de contratistas 281 326 *funcionarios*, se tiene un total de 451 996 *funcionarios*. Es decir, los “empleos provistos” (161 503) en relación con los temporales (provisionales más contratistas) (451 996) representan el 36 %. Una tercera parte de los funcionarios civiles que laboran en el Estado, según estas cifras, son de planta estable. Mientras que el 64 % constituyen la clientela al servicio de los señores regionales y nacionales que conservan intactas sus redes de influencia en todas las instituciones del Estado colombiano.

Tal es la denominada “mermelada” de la que viven los políticos profesionales de la sociedad colombiana en el presente. Esta es la clientela que se mueve frenéticamente cada cuatro años en las campañas locales y en las nacionales para elegir Congreso y presidente.

Por esta razón, el citado documento del Plan Nacional de Desarrollo, para el periodo 2018-2022, dice:

- En muchos casos no se cuenta con estructuras ni plantas de personal que permitan a las entidades el cumplimiento de sus objetivos, especialmente en el orden territorial, por lo que se hace necesario iniciar procesos de fortalecimiento institucional, mediante el diseño y la implementación de procesos administrativos, estructuras, plantas y manuales de funciones tipo, y de acuerdo con las capacidades de estas entidades.
- Existen deficiencias técnicas y conceptuales en la evaluación y el diseño de los puestos de trabajo y de perfiles por competencias, y la definición de competencias laborales. Adicionalmente, no se cuenta con mecanismos que permitan la movilidad horizontal y vertical, lo que convierte al sistema de carrera administrativa colombiano en un modelo rígido. Existen grandes debilidades en la provisión de los empleos públicos, especialmente en los relativo a la falta de planeación del talento humano, lo cual da lugar a figuras que van en contra del sistema de méritos como son: nombramientos provisionales, encargos y contratos de prestación de servicios, los cuales afectan la productividad por la alta rotación del personal que se traduce en mayores costos de transacción, por lo tanto, en menores eficiencias.
- Igualmente, existe un importante reto por mejorar la percepción que se tiene en el país del servidor público, así como por lograr que el servidor público haga parte de una cultura organizacional fuerte que promueva su sentido de pertenencia y vocación hacia lo público.
- Todos estos aspectos se pueden observar en los resultados del país en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC). Este índice para Colombia se encuentra en un nivel medio de 52 puntos sobre 100 posibles (2013 última medición disponible, que representa una mejora de 6 puntos con respecto

a 2004), por debajo de Chile (67 puntos), Brasil (65) y Costa Rica (54), al nivel de Uruguay (52), y por encima de México (41) y República Dominicana (39). (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

De cualquier modo, el objetivo no estaría solo en “mejorar la percepción que se tiene en el país del servidor público”, sino en fracturar de manera radical la “cultura” clientelar y prebendaria, es decir, patrimonial, que sigue enquistada en la estructura del funcionariado público colombiano.

Esto es bien sabido, pues decenas de políticos profesionales, luego de expedida la Constitución Política Nacional de 1991 se vieron inmersos en procesos de pérdida de investidura por enviar “recomendaciones” a los gerentes o directivos de las entidades —en particular del ejecutivo nacional o territorial— para que los nombraran en las nóminas oficiales sin pasar por los debidos concursos públicos.

La práctica no se acabó nunca, ni siquiera disminuyó, sino que aumentó en todos los niveles, en los poderes públicos y otros cuerpos estatales en los últimos años. Ahora se ha vuelto más “silenciosa” y precavida y busca no dejar rastros para evitar las “pérdidas de investidura”. La imposibilidad de poner en práctica procesos de evaluación del personal, así como la falta de planeación del talento humano son rasgos propios de la administración patrimonial que predomina en la organización estatal colombiana. En 2022, la Comisión de Empalme para el Sector Función Pública, conformada por el Gobierno nacional entrante del periodo 2022-2026, evidenció el número de contratistas de prestación de servicios en los cuatro años precedentes: superaba los dos millones (Comisión de Empalme, 2022).

CONCLUSIONES

- La administración pública colombiana, contrario a lo que se ha creído, presenta profundos rasgos de *administración burocrática patrimonial*.
- En la administración pública colombiana se produjo una “coexistencia” de dominaciones con *administración burocrática patrimonial* y *burocracia racional*. La ineficiencia e ineficacia de la acción gubernamental, tanto nacional como territorial, está seriamente condicionada por el carácter patrimonial de la administración pública colombiana. Las relaciones patrimoniales no se superaron debidamente a lo largo de los últimos dos siglos, una vez se logró la independencia política en 1819. La administración burocrática racional, con las nuevas modalidades que ha incorporado la experiencia mundial, es apenas un proyecto por ejecutar en un país

como Colombia. Se hace necesario explorar con mayor detenimiento la fenomenología de la “administración burocrática patrimonial” en un Estado moderno constitucional como el colombiano. Se debe iniciar un programa de investigación que explore el concepto de “administración patrimonial”, en los niveles nacional y territorial del Estado colombiano en los últimos dos siglos. No se han adelantado suficientes investigaciones de carácter empírico que recojan, a partir de esta matriz de interpretación, la diversidad variopinta de relaciones entre los señores y caciques y la clientela favorecida con prebendas en la administración pública colombiana.

PERSPECTIVAS FRENTE A LO REAL

- ♦ De acuerdo con la investigación desarrollada por el profesor Francis Fukuyama, superar la administración pública patrimonial es una condición para conseguir avanzar en el desarrollo económico y conseguir mejores niveles de equidad social (Fukuyama, 2016a; 2016b).
- ♦ No existe una fórmula mágica para superar la condición patrimonial en la administración pública de una nación. Se demandan acuerdos políticos estables (similares a los Acuerdos de Paz) que rompan definitivamente con las formas de relación patrimonial que se han establecido en la historia social de una nación determinada.
- ♦ Otras experiencias de superación del patrimonialismo en la administración pública y en el régimen político, como Alemania, Holanda, Inglaterra, Japón, China, EE. UU. y Canadá pueden servir de modelo para lo que debe hacerse en un país en desarrollo, o con nivel medio de desarrollo (OCDE).
- ♦ Se debe realizar un Acuerdo Político estable que involucre a todos los actores determinantes de la vida nacional, para cambiar las costumbres políticas que se consideran “naturales” por parte de los involucrados. La Comisión Nacional de Servicio Civil, en su VIII Congreso Nacional sobre Empleo Público, realizado el 20 de junio de 2024, presentó los avances en la aplicación del principio del mérito en estos veinte años, luego de aprobada la Ley 909 de 2024.

REFERENCIAS

- Álvarez, A. y Jiménez, W. (2012). Development of The Merit System and The Administrative Career in Colombia. *Administración y Desarrollo*, 40(56), 27-40. <https://doi.org/10.22431/25005227.340>
- Blanco Blanco, J. y Téllez Navarro, R. (2016). La corrupción y los funcionarios durante la República Neogranadina. *Prolegómenos Derechos y Valores*, 19(37), 163-176. <https://doi.org/10.18359/prole.1686>
- Camacho Roldán, S. (1976). *Escritos sobre economía y política*. Impresiones Dane.
- Comisión de Empalme. (2022). *Informe de empalme 2022 (funcion pública)*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2019, marzo 20). Una visión conceptual del enfoque de la nueva gerencia pública. *Función Pública*. <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/una-vision-conceptual-del-enfoque-de-la-nueva-gerencia-publica>
- De Vargas, P. F. (1944). *Pensamientos políticos y memoria sobre la población del Nuevo Reino de Granada*. Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019, marzo 20). Proyecto Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf>
- Faoro, R. (2012). *Os donos do poder. Formacao do patronato político brasileiro*. Globo.
- Fukuyama, F. (2016a). *Los orígenes del orden político*. Planeta.
- Fukuyama, F. (2016b). *Orden y decadencia de la política*. Planeta.
- García, F. y Martínez, S. (2021). *Intimidad burocrática. Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano*. Universidad del Valle. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2vdbtvc>
- González, F. (1994). *Elementos de ciencia administrativa*. Escuela Superior de Administración Pública.

- Gutiérrez Sanin, F. J. (2017). *La destrucción de una república*. Taurus.
- Ladino, W. (2017). *Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial. Departamento del Vichada, 1992-2010*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Ladino, W. (2019). *Colombia. Administración patrimonial. Minjusticia, 1945-1974. Aproximación a una historia de la administración patrimonial colombiana en el siglo xx*. Editorial Académica Española.
- Ladino, W. (2010, septiembre 12). Florentino González y la ESAP. *Reflexiones y Opiniones*. <http://wilsonladinorjuela.blogspot.com/2010/09/florentino-gonzalez-y-la-esap.html>
- Ladino, W. (2019, marzo 19). La historia de la burocracia en Colombia. https://www.researchgate.net/publication/331873652_La_historia_de_la_burocracia_en_Colombia
- Ladino, W., Abella, A. y Rodríguez, F. (2014). Puerto Gaitán: transformación administrativa, 2001-2011. *Saber, Ciencia y Libertad*, 9(2), 169-191. <https://doi.org/10.22525/sabcliber.2014v9n2.169192>
- Ladino, W., Sembergman, L., y Novoa, D. (2018). *Darío Mesa Chica (1921-2016): Pensador de la Administración Pública contemporánea*. S. E.
- Leal Buitrago, F. y Dávila León de Guevara, A. (2010). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Universidad de los Andes.
- Londoño, R., Saidiza, O., Salinas, O., y Perea, M. (2018). *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Malagón, M. (2007). El control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX. *Estudios Socio Jurídicos*, 9(1), 154-165.
- Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Política*, 9(18), 107-125.
- Mesa, D. (1984). La vida política después de Panamá. En J. Jaramillo Uribe (Dir.), *Manual de Historia de Colombia*, t. III (pp. 83-169). Procultura.
- Ospina, W. (1999). *¿Dónde está la franja amarilla?* Norma.

Pinzón, C. (1847). *Principios de la Administración Pública*. Imprenta Nacional de Colombia.

Saavedra Echeverry, S., Zapata, D. S., Sánchez, Ó. J., Núñez Mosquera, M., Hurtado, E. J., Meneses, L. J., Puente, D. y Salazar, J. (2012). Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central) 2001-2010. *Administración & Desarrollo*, 40(56), 41-50. <https://doi.org/10.22431/25005227.341>

Saavedra, S. (2014). *Estudio comparativo entre el servicio civil en la Contraloría y el Ejecutivo 1992-2010*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Safford, F. (2021). *Cambio económico y burocracia en la formación del Estado en Colombia (Nueva Granada), 1821-1858* (W. H. Ladino Orjuela, Trad.). <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.24549.93929>

Uricoechea, F. (1980). *The Patrimonial foundations of the brazilian bureaucratic State*. University California Press.

Weber, M. (2015). *Economía y sociedad. Edición comentada y ampliada*. Fondo de Cultura Económica.

ASCENSO Y CAÍDA DEL POPULISMO MILITAR EN EL PERÚ

José Honorio Martínez

INTRODUCCIÓN

Entre octubre de 1968 y agosto de 1975, el Perú estuvo gobernado por la dictadura militar del general Juan Velasco Alvarado, quien contó con el pleno respaldo de las Fuerzas Armadas. Por aquel entonces, la existencia de gobiernos militares en América Latina y el Caribe constituía una especie de regla. Sin embargo, mientras el conjunto de dictaduras latinoamericanas se inscribía en los derroteros represivos de la doctrina de la seguridad nacional auspiciada por los Estados Unidos, en Perú, el gobierno Velasco aparecía como un régimen reformista. La singularidad del régimen político instaurado por Velasco ha llamado la atención hasta el presente, en tanto que su caracterización encarna un problema epistemológico para los estudios políticos. Refiriéndose a esta dificultad decía Lowenthal:

El proceso peruano no puede ser fácilmente definido. Muchas de las actividades claves del gobierno resultan ambiguas o aparentemente contradictorias. Grandes brechas han surgido entre la retórica y la práctica, y resulta muy difícil decidir cuál de las dos será —si acaso alguna será— modificada finalmente. (Lowenthal, 1975, p. 454)

La vigencia del problema de caracterización del gobierno de Velasco se ha conservado hasta el presente; muestra de ello son las publicaciones más recientes, entre las que se encuentra el texto de Carlos Aguirre (2018), titulado *La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco*; el trabajo de Héctor Béjar, quien hizo parte de dicho gobierno, titulado *Velasco*; y la investigación de Rolando Rojas Rojas titulada *Los años de Velasco (1968-1975)*.

Si se tiene en cuenta la hegemónica línea militarista trazada para América Latina y el Caribe por parte de los Estados Unidos en el periodo 1960-1970, la pregunta que surge es: ¿por qué la Fuerzas Armadas peruanas durante el gobierno de Velasco Alvarado no se ajustaron plenamente a dicho mandato, replicando las prácticas genocidas que distinguieron a los regímenes dictatoriales vigentes en los países del Cono Sur?

La respuesta que aquí se vislumbra es que el régimen político peruano tuvo la capacidad, debido al peso del estamento castrense dentro del Estado, de ejercer una relativa autonomía con respecto a la línea política predominante en el continente, poniendo en práctica un tipo de populismo de corte militar inscrito en una discursividad reivindicadora de la nación, del campesinado y los trabajadores.

La caracterización del régimen de Velasco Alvarado como populismo militar fue tempranamente formulada por Julio Cotler en 1970. Sin embargo, fue Carlos María Vilas, en su ensayo titulado “El populismo latinoamericano: un enfoque estructural” (1988), quien elaboró una noción más orgánica sobre el populismo, entendiéndolo como “estrategia de acumulación” puesta en práctica por la clase dominante en circunstancias de profunda crisis política. Los casos analizados por Vilas son los de los gobiernos de Lázaro Cárdenas en México, el General Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil. El balance realizado conduce a plantear que el populismo es una práctica política de neutralización y contención de las luchas políticas planteadas por las organizaciones populares en medio de contextos de crisis social y económica.

En este orden de ideas, al situar el gobierno de Velasco Alvarado en el campo de análisis propuesto por Vilas, puede afirmarse que este representó una apuesta del estamento militar para resolver la crisis de gobernabilidad y los agudos conflictos agrarios y sindicales existentes en el país. La estrategia promovida por el estamento militar se inscribió en el plan de gobernar el Perú promoviendo el imaginario de integración de la sociedad en un ideal de *unidad nacional* dirigido por las Fuerzas Armadas, en el cual la lucha de clases se reducía a su mínima expresión, siendo así anulada, lo que se consideraba como una “amenaza” para la estabilidad social y política. El aspecto político esencial del populismo es su

orientación ideológica opuesta a la lógica del antagonismo presente en la idea de “lucha de clases” promovida desde las concepciones marxistas.

Entonces, asumiendo la caracterización del gobierno de Velasco Alvarado como populismo militar, lo que se buscará es analizar la coyuntura histórica nacional en la cual emergió dicho régimen, y la trayectoria en que se condujo desde su legitimación hasta su caída.

En comparación con la irrupción del “populismo histórico”, el proyecto populista peruano se reveló tardío por su época, efímero por su duración y frustrado en cuanto a su desenvolvimiento y alcance, pues, cuando afloraron las contradicciones propias del capitalismo dependiente, las Fuerzas Armadas no vacilaron en abandonar la orientación política de “arbitraje bonapartista” (Cueva, 2007) de la lucha de clases, hacia una de rotundo compromiso con los intereses de la burguesía financiera transnacional.

En la práctica, el régimen de Velasco se hizo inconsistente, trató de defender los intereses nacionales respetando a la vez los intereses de las compañías petroleras transnacionales (International Petroleum Company – IPC); buscó resolver la problemática social agraria mediante parcelaciones y la formación de cooperativas campesinas, honrando simultáneamente el derecho a la renta y la propiedad latifundiaria. El pago de millonarias indemnizaciones a las compañías petroleras y a los latifundistas sujetó al gobierno ante organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), conduciéndolo a obedecer los mandatos frente a los cuales era indispensable deslindar en aras de afirmar la soberanía nacional. Las nacionalizaciones llevadas a cabo por el gobierno de Velasco Alvarado fueron intervenciones bastante parciales que no condujeron a formas de socialización de la propiedad de la tierra entre los campesinos ni de las industrias entre los trabajadores, y que no redundaron en la creación de un poder popular como base de la nación.

Los imaginarios de unidad nacional e integración social y política promovidos por el populismo militar se revelaron frustrados al inicio de los ochenta; de una parte, con la irrupción de las guerrillas Sendero Luminoso en 1980 y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru en 1982, y de otra, con la ausencia de una proyección política de partido en torno a la figura de Velasco —como sí la tuvo, por ejemplo, Juan Domingo Perón con el Partido Justicialista en Argentina—. El surgimiento de las guerrillas demostró la radicalización política de sectores considerables de la sociedad que se manifestaban desarraigados frente a las reformas y por fuera del ideal de *integración nacional*; además, la ausencia de un partido “velasquista” de la “revolución peruana” denotó la infecundidad

ideológica y orgánica de los militares con respecto a su intervención protagónica en el curso posterior del proceso político.

Para el desarrollo de este análisis se ha dividido el lapso histórico que va entre 1960 y 1980 en tres periodos: el primero se extiende entre 1960 y 1968, que es un momento caracterizado por una intensa interpelación de las organizaciones populares al régimen político y por una crisis de consenso entre los partidos que conformaban el sistema político. En esta etapa hubo tres hechos que fortalecieron el papel del estamento militar dentro del régimen político (el golpe de Estado del General Ricardo Pérez Godoy de julio de 1962, la interlocución del gobierno militar con las agencias norteamericanas de seguridad en mayo de 1963 y la represión del movimiento campesino y de las guerrillas en 1963 y 1965).

El segundo periodo, entre 1968 y 1975, en el cual el estamento militar asumió el poder del Estado, dotándose de legitimidad a partir de la asunción de un rol arbitral en los conflictos sociales y políticos, y al amparo del ideal nacionalista en el manejo de las relaciones con las empresas norteamericanas. Fue en esta etapa en la que las Fuerzas Armadas pusieron en práctica la estrategia populista.

El tercer periodo tuvo lugar entre 1975 y 1980, cuando el estamento militar, enfrentado a las contradicciones propiciadas por el despliegue de la estrategia populista, optó por replegarse de la dirección del Estado, asegurando sus intereses estamentales y suscribiéndose en el curso de la geopolítica norteamericana. Velasco fue depuesto en 1975 por las propias Fuerzas Armadas y su sucesor, el general Francisco Morales Bermúdez, quien había ocupado el cargo de ministro de Economía y Finanzas desde 1969, enfrentó el incremento de la conflictividad social hasta dar lugar a una “transición a la democracia” en 1980. Luego de doce años de dictadura, las Fuerzas Armadas dieron paso a un gobierno elegido en las urnas, pero condicionado por la geopolítica norteamericana.

Esta “transición democrática” temprana en comparación con las de los países del Cono Sur sometidos también por dictaduras, fue posible no solamente por el cambio en la orientación geopolítica de los Estados Unidos para América Latina durante el gobierno Carter (1977-1981), sino también por la frustración representada en la imposibilidad de construcción de una sociedad corporativizada bajo el mando de las Fuerzas Armadas. La línea política representada por Velasco tuvo lugar en una coyuntura particular; una vez esta fue solventada, el estamento militar volvió a una línea política estrictamente alineada con la doctrina de la seguridad nacional en boga en todo el continente latinoamericano. Una muestra de ello es que el general Morales Bermúdez fue condenado a cadena perpetua por la Corte Penal III de Roma (Italia) por la muerte de veinte argentinos descendientes de italianos en el marco del Plan Cóndor. El Centro

Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos elaboró el documento “Operación Cóndor 40 años después” en el que se relata la desaparición de uno de ellos (Garzón, 2015, p. 226).

En virtud de lo anterior, a partir de la periodización planteada, este capítulo se divide en tres apartados. En el primero se recoge, a modo de contexto, la situación sociopolítica de la primera mitad de la década de 1960, destacando la centralidad de la problemática social agraria y el amplio poder ejercido por las Fuerzas Armadas dentro del aparato estatal. El segundo apartado está dedicado al análisis del gobierno de Velasco; allí se examinan con mayor atención lo que representaron las políticas de nacionalización petrolera y reforma agraria. La elección de estas se justifica en el hecho de que fueron las políticas con las cuales el gobierno obtuvo mayor legitimidad y respaldo político. Finalmente, en una tercera parte, se describe en términos generales el curso del proceso político posterior durante el gobierno del general Morales Bermúdez. En este periodo, el sostenimiento de la estrategia populista se tornó inviable, entrando en crisis. El gobierno de Morales Bermúdez marcó un rápido viraje frente a la línea política de Velasco, en particular en lo que respecta al pacto de estabilidad laboral con los sindicatos, el cual fue abandonado.

LA CENTRALIDAD DEL CONFLICTO AGRARIO Y EL PODER MILITAR DENTRO DEL ESTADO (1960-1968)

Durante el breve gobierno dictatorial de la Junta Militar (julio de 1962 a marzo de 1963), encabezada por general Ricardo Pérez Godoy, se expidió una ley de reforma agraria y se creó el Instituto de la Reforma Agraria. Tales decisiones iban en consonancia con las orientaciones geopolíticas surgidas de la Alianza para el Progreso en 1961, las cuales reconocían que el campesinado constituía una clase social con una gran capacidad de movilización social, y que era necesario desarrollar reformas a fin de contener la potencialidad de su inconformidad. La legislación expedida por Pérez Godoy solamente logró aplicación en el Valle de la Convención en la ceja de Cuzco, donde, desde 1959, venían siendo intensas las movilizaciones del campesinado.

En 1963, al iniciarse el gobierno de Belaúnde Terry, el campesinado se lanzó a una masiva movilización y toma de haciendas por la apropiación de la tierra. Dice Béjar que unos “trescientos mil campesinos de diferentes status [sic] de tenencia, pero fundamentalmente comuneros, colonos de haciendas y trabajadores sin tierras” fueron los protagonistas. Siguiendo la consigna “Tierra o Muerte”, el movimiento agrario se extendió a lo largo de toda la Sierra. “Con excepción de Puno, todos los departamentos de la Sierra fueron escenario de invasiones: Cajamarca, Ancash

y Huánuco en grado menor, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Arequipa en grado mediano y Pasco, Junín y Cuzco en muy alto grado” (Béjar, 1969, p. 48).

En el centro del país, el movimiento agrario había iniciado dos años antes y se intensificó en 1963, momento en que el Ejército arremetió para tomar el control militar del territorio. La acción de los militares se acompañó con la suspensión de las garantías políticas, el desalojo de los campesinos y el nombramiento de una comisión del Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC) para estudiar el conflicto por la tierra en la región (Béjar, 1969, p. 48).

La protesta campesina reiteraba un viejo problema social eludido históricamente por parte del Estado. En la década de 1960 era colosal la concentración de tierras:

[...] el 1 % de las unidades agropecuarias ocupaba el 75 % de la superficie agrícola total; el 0,1 % del total de propietarios acaparaba el 60,9 % de las tierras utilizadas. De los 17 millones de hectáreas cultivables, diez millones correspondían a mil grandes propiedades y solo un millón 933 mil estaban en poder de las comunidades campesinas. (Béjar, 1969, p. 15)

Tres décadas atrás el campesinado había realizado grandes movilizaciones que terminaron aplastadas por la represión estatal, de forma que la lucha por la tierra era una reivindicación largamente aplazada. Se documenta que: “El Patronato de derecho Indígena, en los siete años de vida que tuvo (1920-1927) registró que 337 comunidades denunciaron a 115 haciendas por haber realizado 88 usurpaciones de tierras, 19 usurpaciones de pastos, recurriendo a diferentes métodos violentos” (Díaz Martínez, 2016, p. 416). Las disputas agrarias de ese periodo fueron particularmente intensas en Puno, Cuzco, Ayacucho y Cajamarca.

La articulación del Perú a la economía capitalista mundial basada en la extracción de recursos mineros y la agroexportación configuró una geografía política de desarrollos desiguales entre las regiones de la franja costera norte del Pacífico, la Sierra central y Lima.

Mientras en la región costera se asentaron las haciendas azucareras y algodoneras que ocupaban fuerza de trabajo asalariada, en la Sierra los latifundios conservaban relaciones sociales fundadas en la sujeción servil (*arrendires y allegados*), el ponguaje y el atraso técnico en la producción.

Los trabajadores serranos de las haciendas que no recibían salarios se les llamaba “pongos”. Esta palabra también significaba “indio”. A los agricultores costeros, en cambio, la retórica opositora los

llamaba “yanaconas” u “obreros rurales” [...] la construcción cultural peruana de razas consideraba, y sigue considerando, a los serranos inferiores a los costeños, por ser descendientes de “indios”. (De la Cadena, 1999, p. 41)

Por su parte, Lima sufría un vertiginoso crecimiento demográfico, impulsado por la atracción laboral que ejercían las actividades del sector público, el comercio portuario, las fábricas y la construcción de obras de infraestructura. Entre 1930 y 1960 la población peruana casi se duplicó, pasando de 5 480 000 a 10 000 000 de habitantes; el mayor auge urbano se produjo en Lima, la cual pasó de medio millón a 1 748 000 habitantes (Guerra García, 2011, p. 84).

Al caracterizar el patrón de desarrollo establecido en la Sierra, dice Cotler que:

Desde fines de siglo (xix) y ante el crecimiento de la demanda externa de lana, e interna de productos alimenticios, en razón de los cambios que se operaban en la Costa, los terratenientes de la zona y los agricultores y comerciantes de la Costa sur, que fueran eliminados de la producción azucarera por la competencia establecida por las enclaves norteñas, se dedicaron con furia a despojar las tierras de las comunidades indígenas, a exigir de sus siervos cambios en la producción y una mayor tributación, recortando aún más las atribuciones de los colonos y de los comuneros en cuanto a su posibilidad de comercializar directamente sus productos sobrantes. Así, los terratenientes y “*mistis*” monopolizaron la lana que destinaban a casas inglesas de la ciudad de Arequipa y entraron en el circuito del mercado urbano de alimentos, pero manteniendo con el campesinado las relaciones coloniales establecidas antaño. (Cotler, 1970, p. 743)

Es importante recalcar estas diferenciaciones socioterritoriales porque, al ser tan profundas las desigualdades existentes entre regiones, los conflictos políticos tomaban matices distintos. El tratamiento del problema agrario de manera homogénea por parte del Estado en la década de 1960 no conllevó a solucionar sino a complejizar esta problemática, que se hizo muy manifiesta en la década de 1980 con el surgimiento de la guerrilla Sendero Luminoso en el departamento de Ayacucho.

En la década de 1960, el contexto geopolítico de las luchas agrarias en América Latina fue particularmente complejo. En él entró a ocupar un destacado papel el gobierno norteamericano después de enero de 1961, cuando el presidente de

los Estados Unidos John F. Kennedy difundió en Punta del Este (Uruguay) la “Alianza para el Progreso”. Esta fue una política que consistió en la realización de ciertas reformas (como la agraria) y programas de desarrollo en diversas áreas, con la finalidad de atender algunas problemáticas apremiantes, de modo que se contuviera la posible irrupción de revueltas y revoluciones.

A pesar de que el sistema internacional construido en la posguerra había permitido consolidar el poder estadounidense en el continente, en 1959 Cuba vivió una revolución que expulsó del gobierno a la dictadura de Fulgencio Batista, quien contaba con el apoyo del país del norte. El apoyo del campesinado al movimiento revolucionario fue entendido por los norteamericanos como estratégico, de ahí su énfasis en desarrollar acciones que previnieran la radicalización del campesinado en contra de los gobiernos latinoamericanos.

Más allá del objetivo de la neutralización política del campesinado, la reforma agraria estimulada por el gobierno norteamericano no tenía mayor consistencia, ya que por una parte se planteaba la constitución de una economía rural de pequeños propietarios asociados cooperativamente para la producción, y por otra, se promovía el modelo de “la revolución verde”, que aseguraba a los monopolios corporativos el control de los insumos agrícolas, la producción y la comercialización a escala global.

La “reforma agraria” fue asumida entonces, en gran parte de América Latina, como una intervención estatal frente a un problema social, mas, dado su encuadre geopolítico, no estaba claro cómo esta se articulaba con la organización y modernización de las economías nacionales. No existía un plan general que indicara cuáles serían los rubros de la producción agrícola, el papel del Estado, la disposición de mercados y el engranaje técnico e infraestructural requerido para hablar de un campo “modernizado”.

El contexto político nacional para abocar la discusión de la cuestión agraria también era bastante complejo. Desde 1956 se encontraba en la presidencia Manuel Prado, quien representaba los intereses de la gran burguesía comprometida con la industrialización, la urbanización y la modernización del país. Para alcanzar la victoria electoral, Prado había pactado con el partido Alianza Popular Revolucionaria Antiamericana (APRA) que, a cambio del respaldo a su candidatura presidencial, y con la condición de abandonar los métodos radicales, se levantaría la proscripción que pesaba sobre él. El acuerdo del fundador y líder histórico del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre, con el candidato presidencial Manuel Prado dividió al APRA, creándose en 1962 el APRA Rebelde, que luego se constituiría como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

Cabe decir brevemente que el APRA surgió en 1928 en la costera ciudad de Trujillo, donde ejerció una importante influencia sindical y política. Sin embargo, desde 1930 la incorporación del APRA al sistema político fue sistemáticamente bloqueada por la oligarquía y las Fuerzas Armadas. Para la oligarquía, en especial para la fracción agroindustrial radicada en la Costa, el APRA “era una amenaza marxista más para la civilización cristiana” (Gilbert, 2019, p. 97). La estigmatización y la exclusión se debían a la oposición que representaba el APRA para los intereses de los sectores históricamente dominantes.

En 1931, al APRA le fue robado el triunfo en las elecciones presidenciales por el teniente coronel Luis Sánchez Cerro, quien oficiaba como dictador luego del golpe dado al presidente Augusto Leguía un año atrás. Posteriormente, en 1948, de nuevo la intervención de las Fuerzas Armadas mediante un golpe de Estado contra el gobierno del Frente Democrático Nacional (FDN) cerró las puertas a la participación política del APRA, que hacía parte de la alianza de organizaciones que confluían en el FDN. Como lo sentenciará Sotelo: desde 1914 la intervención del ejército ha sido “[...] inexorable, cada vez que el juego democrático amaga con el triunfo de una política de reformas” (Sotelo, 1974, p. 87).

En las elecciones presidenciales de junio de 1962 el APRA obtuvo el triunfo a pesar de la división sufrida. Este fue catalogado como fraudulento por parte de las Fuerzas Armadas, legitimándose así un nuevo golpe de Estado por parte del estamento militar. Las Fuerzas Armadas realizaron nuevas elecciones en junio de 1963, en las que resultó vencedor Fernando Belaúnde Terry del partido Acción Popular. La arbitraria intervención de las Fuerzas Armadas mostraba varias cosas: la primera, que disponían de un enorme poder discrecional para intervenir en los asuntos del Estado; la segunda, que tendían a representar los intereses del sector más conservador de la oligarquía; la tercera, que habían hecho del APRA un acérrimo enemigo al que le cerraban sistemáticamente las posibilidades de acceso al poder político; y la cuarta, que se mostraban como un estamento consolidado y unificado dentro del régimen político. En el caso peruano, la creación del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) en 1950 y el desarrollo de los tratados bilaterales de asistencia militar suscritos con los Estados Unidos en 1952 habían sentado las bases institucionales para el desarrollo del “pensamiento militar” de las Fuerzas Armadas. Según Lynch, la institucionalización del CAEM creó un espacio académico para la problematización de la concepción securitaria agenciada por los Estados Unidos. El resultado de ello fue la articulación de los conceptos de seguridad nacional y desarrollo. A este respecto, anota Lynch que entre 1964 y 1967 la mitad de los artículos publicados en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra* estuvieron dedicados a temas que tocan la relación entre seguridad interna y desarrollo.

Por las circunstancias que rodearon la elección presidencial de Belaúnde Terry este fue un gobierno débil, y “en deuda” con las Fuerzas Armadas. Al recibir el gobierno en julio de 1963, el intervencionismo norteamericano había calado hondo. En una reunión llevada a cabo dos meses atrás en Washington, la Central de Inteligencia Americana (CIA) había presentado a las Fuerzas Armadas en el gobierno, un alarmante diagnóstico sobre la situación social del país que habría de enfrentar un gobierno civil. Según Manrique:

El 1 de mayo de 1963 se reunieron en Washington representantes de la CIA, del Departamento de Estado y las organizaciones de inteligencia del Ejército, Marina, la Fuerza Aérea y el Estado Mayor Conjunto, para evaluar qué posibilidades existían en el Perú para el establecimiento de un gobierno civil electo y los problemas básicos que debería enfrentar dicho gobierno. (Manrique, 2009, p. 256)

En este contexto, el presidente Belaúnde, que tenía un programa de gobierno orientado hacia los desarrollos urbanísticos e infraestructurales, asumió el imperativo de ocuparse de la problemática rural, para lo cual presentó un proyecto de ley de reforma agraria al Congreso. El resultado del trámite legislativo es relatado así por Julio Cotler:

Ante el problema de la reforma agraria, la coalición [de oposición] modifica la proposición gubernativa, eliminando la posibilidad de afectar los fondos de alta productividad de la Costa, es decir, las mejores tierras, las dedicadas al algodón y al azúcar, y obligando al pago casi en efectivo y al contado del valor de las expropiaciones. Por último, y a través de la confección del presupuesto, que se convierte en un acto de rapiña política de la coalición, se recortan en forma extremada los fondos destinados a las expropiaciones, impidiendo la aplicación de la ley. (Cotler, 1970, p. 758)

La ausencia de acuerdo político sobre el tratamiento de problemática social agraria demostraba las grandes diferencias entre los partidos políticos que representaban los intereses de la clase terrateniente, la burguesía y la pequeña burguesía. Mientras los terratenientes apostaban por la conservación de las haciendas más productivas y la obtención de millonarias indemnizaciones por las tierras susceptibles de expropiación, la grande y pequeña burguesía urbanas se mostraban con mayor disposición a acoger los impulsos reformistas aupados por los Estados Unidos. Aun tratándose de una orientación dada desde Washington, la idea de una reforma agraria resultaba chocante para los terratenientes, quienes además del “derecho a la propiedad privada” esgrimían como argumentos evasivos los montos de las indemnizaciones y el valor de la tierra.

La represión de la movilización campesina y la aprobación de una ley de reforma agraria sin financiación para el pago de las indemnizaciones fijadas constituyeron una burla al movimiento agrario, lo cual se tradujo en una victoria para los terratenientes. Fue en este contexto en el que surgieron dos años después las primeras organizaciones guerrilleras de inspiración socialista en el Perú.

En 1965, sectores escindidos del Partido Comunista del Perú (PCP), constituidos en el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y del APRA, conformados en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), consideraron que las condiciones para el desarrollo de la organización guerrillera en las áreas rurales estaban dadas, estableciéndose en tres regiones.

Los intentos de organización insurreccional del ELN, liderado por el poeta Javier Heraud, quien trató de establecer sus columnas insurgentes en el departamento de Madre de Dios, y también los del MIR, liderados por Luis De la Puente Uceda en Convención (Cuzco) y Guillermo Lobatón en Junín, fueron cruentamente aplastados por las Fuerzas Armadas siete meses después de iniciados.

Sobre el desarrollo de estas organizaciones, Béjar anota que se trató de dos heroicas experiencias de lucha lideradas por sectores urbanos de la pequeña burguesía que no tuvieron el tiempo suficiente para arraigar entre el campesinado y que fueron incapaces de establecer desarrollos unitarios que las hubieran fortalecido. Al respecto dice este autor:

[...] las dos organizaciones tuvieron contactos desde mediados de 1962, es decir tres años antes de abril de 1965, y nunca pudieron llegar a puntos de acuerdo que permitieran la integración. [...] El MIR partía de un partido político previo con una dirección ya establecida. Para el ELN, partido y dirección debían nacer de la lucha misma. [...] el MIR era producto de un desprendimiento del APRA y el ELN estaba dirigido por cuadros salidos del PC. Por tanto, había entre ellos una valla invisible, constituida por los prejuicios que todavía los ataban a su pasado político: la lucha entre el APRA y el Partido Comunista, que ha llenado varias décadas de la historia política peruana todavía influía en ellos, aunque no lo confesaran. (Béjar, 1969, p. 60)

El robo de las elecciones al APRA en julio de 1962, la contención represiva de los movimientos campesinos (1963) y guerrilleros (1965), y la ausencia de consenso sobre la reforma agraria en el transcurso del gobierno de Belaúnde entre los principales partidos del sistema político (Acción Popular, Unión Nacional Odriista, APRA y Demócrata Cristiano) que representaban los intereses de los

terratenientes, la burguesía y la pequeña burguesía, respectivamente, implicaban en conjunto que la garantía para el sostenimiento de las relaciones de dominación residía fundamentalmente en el ejercicio de la violencia estatal y no en la legitimación obtenida de los gobernados. Ya fuera a través del golpe de Estado, como el efectuado para cerrarle el paso al APRA, de la represión, en contra de la movilización campesina, o de la acción contrainsurgente frente a las guerrillas, lo que reluce en la mitad de la primera década de 1960 en el Perú es la existencia de un régimen político sostenido fundamentalmente en la coerción ejercida por las Fuerzas Armadas.

LA DICTADURA VELASCO: LA ESTRATEGIA POPULISTA EN ESCENA (1968-1975)

A nueve meses de concluir el periodo de gobierno del presidente Belaúnde Terry, el 3 octubre de 1968 el general Juan Velasco Alvarado tomó el gobierno mediante un golpe de Estado. Las Fuerzas Armadas que cinco años atrás posibilitaron la llegada de Belaúnde Terry a la presidencia ahora le enviaban al exilio en Argentina. Las mismas fuerzas que le habían dado el poder gubernamental cinco años atrás ahora se lo arrebataban. A pesar de la inscripción del gobierno de Belaúnde Terry en la geopolítica norteamericana auspiciada en los años 1960 mediante la Alianza para el Progreso, el gobierno estadounidense, encabezado por Lyndon B. Johnson, no manifestó ningún esfuerzo por defenderlo (Barreto Velásquez, 2022).

El golpe fue planificado por un grupo pequeño de militares y ejecutado fundamentalmente por el ejército, y una vez controlada la situación fueron incorporadas la Marina y la Fuerza Área, lo que otorgó al golpe un carácter institucional. En enero de 1969, fue conformado un Comité de asesoramiento de la presidencia, constituido principalmente por militares, el cual se desempeñó como la instancia más importante en el diseño y discusión de las reformas que se debían adelantar.

En la década de 1960, una parte significativa de países suramericanos (Paraguay, Brasil, Bolivia y Argentina), vecinos o cercanos al Perú, se encontraban gobernados por dictaduras en cuya implantación o sostenimiento desempeñó un papel muy importante la doctrina de la seguridad nacional agenciada por los Estados Unidos. En virtud de esta influencia, las dictaduras otorgaron especial énfasis a la práctica del “terrorismo” como política de Estado. En ejercicio de ella, los militares, arrasaron las protestas, las organizaciones populares y las reivindicaciones sociales al considerarlas como parte de conspiraciones alentadas por “el comunismo internacional” (Tapia Valdés, 1988).

VELASCO CIERRA EL CAMINO AL APRA

La toma del poder gubernamental por parte de las Fuerzas Armadas implicó la supresión del proceso electoral que debía llevarse a cabo a mediados de 1969. La impopularidad del gobierno de Belaúnde por el conflicto con la ipc y su incapacidad para lograr consensos que le permitieran afrontar el problema agrario hacían suponer que al APRA se le abrían grandes posibilidades de victoria. En este sentido, la intervención del estamento militar tuvo un segundo componente además del de la reivindicación nacional, a saber: la clausura de las elecciones presidenciales y la frustración de los históricos anhelos apristas de gobernar.

El sedimento antiaprista presente en la intervención de las Fuerzas Armadas en 1968 replicaba el formato de las intervenciones militares de los años 1930 y 1948, cuando la salida dada a la crisis política en situaciones de presión popular había consistido en la implantación de dictaduras militares.

En 1930, las Fuerzas Armadas intervinieron en la situación política mediante un golpe de Estado encabezado por el teniente coronel Luis Sánchez Cerro, quien estableció el Estado de emergencia, deportó a los 23 congresistas del APRA y encarceló a su dirigente Haya de la Torre suspendió la organización sindical, fusiló a ocho miembros de la Marina por cargos de insurrección, masacró a poblaciones en Paiján, Chocope y Ascope, y cerró las publicaciones opositoras.

En su natal Trujillo, el APRA se rebeló contra Sánchez Cerro, quien no vaciló en masacar al movimiento social y proscribir políticamente al partido. Esta medida contra el APRA fue casi continúa hasta 1956, cuando el presidente Manuel Prado, hijo del expresidente Mariano Prado —famoso por su partida a Europa cuando el Perú se encontraba en la Guerra del Pacífico con Chile—, legalizó el partido a cambio del respaldo a su candidatura. El 30 de abril del año 1933, Sánchez Cerro fue asesinado por un joven trabajador, migrante de Cerro Pasco, quien también fue asesinado por los militares.

Posteriormente, en 1948, se encontraba en el gobierno José Luis Bustamante, elegido por el Frente Democrático Nacional (FDN), en el que participaba el APRA. La política de control de precios, de importaciones y de cambios establecida por el Gobierno para sortear el incremento inflacionario fueron repudiadas por la burguesía agrícola y comercial, dando al traste con el gobierno mediante un golpe militar.

Cotler describe así la coyuntura política de 1948:

Con el triunfo del FDN, el APRA logró amplio acceso en las dos cámaras del parlamento, pero rápidamente se establecería en él un impasse que desembocó en el receso parlamentario, colocando al ejecutivo en una situación de extrema debilidad. Por un lado, la expresión política de la burguesía impedía cualquier tipo de reforma y por el otro, las masas populares movilizadas por el APRA sometían al ejecutivo a fuertes presiones, colocándolo en una situación conflictiva. Esta situación se derivó del intento de aplicar por primera vez en la historia del país una política populista, es decir, de conciliación de intereses clasistas, en una situación en la que no existía dicha conciliación, derivándose en la atención parcial de las exigencias populares sin atacar los intereses de la burguesía. Ante la emergencia aprista y de sus bases, se hizo necesario un aumento del gasto público, dedicado en especial a servicios muy descuidados como los de educación, salud, carreteras y obras municipales. Asimismo, se dieron alzas de los salarios, que se habían mantenido congelados por mucho tiempo. Ambas medidas contribuyeron a incrementar la tasa de las importaciones para cubrir el aumento del consumo urbano. Pero debido a no ejecutarse simultáneamente una política de redistribución y un control de las importaciones, se creó una corriente inflacionaria y un problema de balanza de pagos. Frente a estas circunstancias, el gobierno decretó medidas que constituyeron para la burguesía una herejía y una afrenta a sus intereses: control de precios, de importaciones y de cambios. Estas medidas colmaron la resistencia de los exportadores que buscaban recuperar los márgenes de beneficios que se habían recortado con el alza de precios y salarios.

Este proceso colocó en un disparadero al gobierno, presionado por los sectores medios y populares movilizadas por el APRA y por los exportadores. [...] el cuartelazo de Odría coincidía con otros hechos similares en Latinoamérica, los cuales venían a detener la movilización política popular. Siguiéron ocho años de brutal represión: líderes sindicales apristas serían asesinados, estudiantes encarcelados y nuevamente miles de militares apristas se exiliarían. El APRA volvía, después de tres años de experiencia legal, a la vida de las “catacumbas” que había llevado durante 15 años. (Cotler, 1970, p. 750)

La diferencia de la dictadura dirigida por Velasco con respecto a las de 1930 y 1948 consistía en su búsqueda por ejercer la autodeterminación del Estado nacional frente a las compañías y el gobierno norteamericano, y su afán por

desarrollar intermediaciones entre antagónicos intereses sociales de clase. En este sentido, la dictadura creó una coyuntura particular caracterizada por el “arbitraje bonapartista” ejercido por las Fuerzas Armadas.

LA RECUPERACIÓN DEL PETRÓLEO COMO BASE NACIONALISTA DEL POPULISMO MILITAR

El general Velasco, quien tomó el poder estatal reivindicando el interés nacional y denunciando el imperialismo, no se inscribió en esta línea debido a que las guerrillas ya habían sido aniquiladas, planteándose más bien como un gobierno comprometido con la realización de reformas y catalogándose a sí mismo como el gobierno de “la revolución peruana”.

El general Velasco justificó el golpe en la denuncia del carácter entreguista con el que conducía el gobierno de Belaúnde la administración de los recursos energéticos, y puntualmente su debilidad frente a la International Petroleum Company (IPC), filial de la Standard Oil, usufructuaria de los yacimientos petrolíferos de Brea y Pariñas en el departamento de Piura desde 1890.

El Estado peruano sostenía un prolongado litigio con esta compañía que había cometido diversas ilegalidades desde los años en los que inició la explotación petrolera. La IPC abarcó territorios más allá de los concesionados; posteriormente, cuando se le exigió pagar el impuesto (canon de superficie), se negó. En 1922, un dudoso laudo arbitral internacional (París) también le había beneficiado con la exoneración del pago del canon de producción.

Al comenzar el gobierno de Belaúnde existía gran expectativa en el país frente a la resolución del caso. Sin embargo, la compañía dilató las acciones jurídicas del Estado durante cinco años al cabo de los cuales planteó una fórmula de acuerdo que ofendió la dignidad nacional. En ella, la IPC se comprometía a realizar la entrega de los —vastamente explotados— yacimientos de Brea y Pariñas a cambio de recibir la condonación de la deuda impositiva acumulada (690 millones de dólares) con el Estado, además, solicitaba el reconocimiento de la propiedad de la Refinería de Talara, la concesión de un millón de hectáreas en la región de la selva amazónica y la obligación de venta del petróleo administrado por la Empresa Peruana Fiscal (EPF) a la IPC. La abusiva actuación de la empresa y la humillante obsecuencia del gobierno Belaúnde detonaron la intervención de las Fuerzas Armadas en nombre del interés nacional. No se trató de una intervención en contra de la inversión privada, sino de la afirmación de la autoridad del gobierno nacional. El mismo Velasco lo ratificaría dos años después del golpe en entrevista de prensa al decir:

No hay conflicto entre las metas de la Revolución y los justos requerimientos de los inversores. El proceso revolucionario busca un cambio en las estructuras para establecer un ambiente de justicia social, donde las actividades privadas puedan desarrollarse, no desaparecer o limitarse. (Sepúlveda, 1972, p. 53)

La intervención del gobierno norteamericano en defensa de los intereses corporativos condujo finalmente a un acuerdo (Mercado-Greene) en febrero de 1974, que estipuló la indemnización global del Estado peruano a un conjunto de compañías norteamericanas con 76 millones de dólares; entre ellas figuraba la IPC, que recibió 23 millones, los cuales procedían de un crédito por 80 millones de dólares otorgado por los mismos Estados Unidos (Rojas Rojas, 2024, p. 55).

El conflicto del Estado peruano con la petrolera IPC fue contemporáneo con otros similares entre empresas petroleras y Estados como los que se presentaron en Bolivia, donde el Estado —bajo el gobierno militar de Ovando Candía— realizó una (segunda) nacionalización de los hidrocarburos en 1969; Ecuador, donde la dictadura militar de Rodríguez Lara también aplicó políticas nacionalizadoras de la renta petrolera en 1972; y Venezuela, donde la ejecución de la reversión petrolera dio lugar a la creación de la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) en 1975.

La estatización de la IPC fue rechazada por el gobierno norteamericano, el cual amenazó con bloquear la economía. El gobierno de Lyndon B. Johnson informó al gobierno peruano que

[...] contaba con seis meses para pagar en forma justipreciada el monto de la expropiación realizada o tener que enfrentarse a la aplicación de la enmienda *Hickenlooper*, desconociendo la argumentación peruana al respecto. Esta enmienda considera dos partes, la suspensión de la ayuda financiera gubernamental, que de hecho se encontraba para entonces suspendida y era la base del chantaje político al gobierno anterior, y una segunda parte que corta la compra de azúcar. [...] Frente a esta posición norteamericana, los militares iniciaron un proceso insólito en la vida política peruana contemporánea. La cancillería peruana, tradicionalmente abúlica y seguidora de las pautas norteamericanas, rechazó la amenaza norteamericana considerando que el problema era entre el país y la empresa norteamericana, que ha tenido un comportamiento incorrecto y denunció la coacción que se le quería imponer. (Cotler 1970, p. 764)

Al conflicto con la IPC se agregó el conflicto con compañías pesqueras que al sufrir la captura de sus barcos y ser multadas por realizar pesca ilegal —en áreas no permitidas— solicitaron al gobierno norteamericano la aplicación de la enmienda *Pelly*, consistente en el cese de la ayuda militar, y la suspensión de las compras de productos pesqueros. Ante ello, el gobierno reaccionó expulsando a las misiones militares norteamericanas.

Los litigios planteados legitimaron propagandísticamente al gobierno en el orden interno, logrando que se percibiera como un audaz defensor de los intereses nacionales. La latencia de estos conflictos si bien tensionó las relaciones con los Estados Unidos en el transcurso del gobierno de Velasco, no alteró la continuidad de las inversiones norteamericanas en el Perú.

El nacionalismo en boga durante el gobierno de Velasco Alvarado es susceptible de problematizar a partir de cuestiones concretas como la presencia de los Cuerpos de Paz en el Perú, el segundo país latinoamericano, después de Colombia, con mayor recepción de estos: 2624 entre 1961 y 1970 (Purcell, 2015, p. 2). Igualmente, el respaldo ofrecido por Velasco a la implantación de la iglesia evangélica Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal en la Amazonia peruana resulta bastante problemático frente a lo que pudiera ser en rigor un ideal de nación en términos del ejercicio de soberanía.

A este último respecto, dice Ráez Suárez:

La retórica nacionalista de la dictadura militar de Juan Velasco (1968-1975) concordó con la doctrina israelita. A su vez, el llamado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas vio con buenos ojos la labor colonizadora israelita (y en general), otorgándoles ventajas en dicho proceso (Scott 1990). Es en este contexto en que Ezequiel Ataucusi decide legalizar a su congregación, fundando la Asociación Evangélica de la Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal (AEMINPU) el 27 de octubre de 1968 (a poco más de tres semanas del golpe de Estado de Velasco), siendo reconocida oficialmente el 26 de septiembre de 1969. (Ráez Suárez, 2022, p. 89)

En un trabajo sobre el nacionalismo de Velasco, Kruijt recoge el testimonio del general Valdés Palacio, quien ofició como secretario de Consejo de Ministros desde la fecha del golpe hasta la destitución de Velasco en 1975. Para Valdés Palacio:

El general Velasco tenía visiones sumamente marcadas: familia, autoridad, sociedad. Todo lo que era cuestión familiar, la familia

era sagrada. En sus ideas políticas no era socialista. Lo que le movilizaba era de hecho su conmoción social y nacionalismo. Era un hombre que sentía lo que pensaba y necesitaba el pueblo. En su nacionalismo tenía la concepción típica del militar, o sea: del Ejército, de las Fuerzas Armadas. El comunismo era rechazable, el nacionalismo una virtud. (Kruijt, 1991, p. 53)

Al interior de las Fuerzas Armadas, el general Velasco fungió como un nacionalista que recuperaba el petróleo para el país sin someterse a los dictados norteamericanos y ante la burguesía, como el impulsor del moderno desarrollo industrial. Pero, sobre todo, quien aseguraba que las relaciones sociales de clase se mantuvieran incuestionadas, pues ninguna de las políticas adelantadas —por progresistas que fueran— permitía desarrollos políticos autónomos y emancipadores de la clase campesina ni trabajadora, sino que, por el contrario, enfatizaban el fortalecimiento de los lazos corporativos del Estado sobre las organizaciones sociales. Como lo plantea Kruijt:

El decenio militar, y sobre todo los años de Velasco, fueron los años de la revolución por decreto-ley. El primer decreto-ley que promulgó Velasco (anunciando el Estatuto Militar) llevaba el número 17063 y el último era el 21267. La marejada de decretos y resoluciones con que los militares anegaron el país señala una revolución llevada a cabo mediante reformas impuestas por el Estado. En su conjunto, estas leyes y normas pusieron las tesis de seguridad nacional en la práctica. (1991, p. 59)

LA CORPORATIVIZACIÓN DE LA CUESTIÓN AGRARIA

Teniendo como telón de fondo la geopolítica norteamericana y los fuertes conflictos agrarios, el gobierno de Velasco Alvarado promulgó la Ley de Reforma Agraria, el 24 de junio de 1969, fecha simbólica, pues en el Perú se celebraba el día del indio. Siguiendo el estilo militarista

[...] el ejército ocupaba 18 complejos azucareros en la costa norte. Haciendas como Casa Grande, Roma y Laredo de la familia Gildemeister, o las haciendas Cartavio y Paramonga, pertenecientes a la empresa norteamericana Grace, fueron ocupadas por equipos de funcionarios y técnicos de la reforma agraria que iniciaron su conversión en cooperativas agrícolas. (Rojas Rojas, 2024, p. 69)

La reforma tuvo mayores efectos en la zona costera del país, donde se habían formado haciendas con mayor desarrollo agroindustrial. Allí la intervención estatal se desplegó hacia la conformación de cooperativas agrarias de producción (CAP). Los trabajadores se convertían en socios de las cooperativas y, mediante pagos mensuales dirigidos a cubrir en parte las indemnizaciones pagadas por el Estado a los propietarios de las haciendas, tenían la posibilidad de acceder finalmente a la propiedad de la tierra.

En la región central del país, el panorama de la reforma era más complejo, pues allí la expectativa de las comunidades indígenas era acceder a la propiedad de la tierra, la cual se ponía en una especie de disputa con los trabajadores a los que se proponía convertir en cooperativistas. El esquema de intervención sobre el territorio aplicado en la Sierra dio lugar a la conformación de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). Según Rojas:

Durante el proceso de reformas se crearon alrededor de sesenta SAIS. Entre las más célebres están las SAIS Cahuide y Tupac Amaru, ambas en el departamento de Junín. La primera reunió varias haciendas, como Laive y Ranatullo, que conformaban la Sociedad Ganadera del Centro y cerca de 29 comunidades campesinas. La segunda se formó sobre la base de los terrenos pertenecientes a la Cerro Pasco Corporation, y agrupó a 16 comunidades campesinas. (Rojas Rojas, 2024, p. 84)

La reforma tuvo distintos obstáculos, entre ellos el desmantelamiento de la infraestructura o las parcelaciones de tierras entre allegados y familiares que llevaron anticipadamente los empresarios para evadir la intervención estatal. También los conflictos suscitados en el centro del país entre comunidades indígenas y cooperativistas, interesados ambos en el acceso a la tierra, pero funcionales los segundos a la política agenciada. Sin embargo, obtuvo importantes resultados cuantitativos al afectar casi seis millones de hectáreas entre 1979 y 1975.

Rojas destaca que más allá de los resultados económicos, el logro más importante de la reforma fue de carácter sociológico, al posibilitar la transformación de las relaciones sociales agrarias. Según este punto de vista:

La clase terrateniente y el sistema de poder, privilegios y abusos que había organizado alrededor del monopolio de la tierra desaparecieron. Fue el término de la servidumbre indígenas en las haciendas de la sierra. A finales de la década de 1970, el mundo rural peruano había dejado de estar dominado por las relaciones hacendado-campesino indígena para convertirse

progresivamente en un mundo en el que preponderaban las CAP y SAIS, así como sectores de pequeños y medianos propietarios. (Rojas Rojas, 2024, p. 88)

El desarrollo de la reforma estuvo a cargo de una institución creada para tal fin, el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos), que contó con ocho mil funcionarios fruto de la integración de distintas dependencias preexistentes en el Estado. Esta entidad tuvo cobertura nacional y operó como un intermediador entre las CAP y las SAIS, y las distintas entidades del Estado con el propósito de gestionar fondos que financiaran los proyectos de la reforma.

El Sinamos fue la institución con la cual el gobierno se relacionó directamente con el campesinado y con que legitimó sus acciones. Fruto de este trabajo de cooptación corporativa, fue creada, en octubre de 1974, la Confederación Nacional Agraria (CNA), que agremió a los campesinos cooperativizados, los independientes y las comunidades campesinas e indígenas. Para Rojas:

La CNA fue resultado de un largo trabajo de base. Los funcionarios sinamistas y los líderes campesinos afines al gobierno organizaron cerca de 150 ligas agrarias, con arraigo provincial o de valle, que, después de 120 asambleas provinciales y 2000 convenciones locales, confluyeron en 20 federaciones departamentales. (Rojas Rojas, 2024, p. 149)

Señala el autor citado que la CNA entró en conflicto con las organizaciones agrarias preexistentes, como la Confederación Campesina del Perú.

EL CONSENSO REFORMISTA: BURGUESÍA Y SINDICATOS APOYAN A VELASCO

Al nacionalismo esbozado por el gobierno Velasco en el conflicto con la IPC, al reformismo agrario, y el matiz antiaprista presente en la suspensión indefinida de elecciones, hay que agregar un cuarto elemento definitorio de la coyuntura: el implícito respaldo de la burguesía al nuevo régimen.

Según Quijano (2014), solamente la clase terrateniente, aliada a los grupos imperialistas más tradicionales, fue abierta opositora al gobierno de Velasco. La gran burguesía urbano-industrial, asociada y dependiente de los grupos imperialistas más dinámicos, y la pequeña burguesía industrial-urbana, a pesar de manifestar reparos particulares respaldaron al gobierno por considerarlo

modernizador y nacionalista. El consentimiento de la clase dominante al gobierno de las Fuerzas Armadas aparecía a fin de cuentas para esta como la alternativa más adecuada para la conservación del orden social vigente, en un contexto mundial y regional caracterizado por el auge de las fuerzas populares en las luchas políticas. Entre ellas, el mayo francés, que tuvo repercusiones en México (Masacre de Tlatelolco), y la teología latinoamericana de la liberación (década de 1960). Una semana después del golpe de Estado en Perú se produjo el golpe nacionalista del general Omar Torrijos en Panamá, y en los años siguientes acaecieron el “Cordobazo” argentino de octubre de 1969, la Asamblea Popular de los trabajadores realizada en Bolivia en mayo de 1970 y el triunfo de la Unidad Popular en las elecciones chilenas de septiembre de 1970.

Durante los primeros cuatro años, Velasco fue exitoso en su estrategia. Entre los aspectos que le valieron importante respaldo social estuvieron: 1) la legalización de numerosas organizaciones sindicales, que según Lynch fueron en total 2115 a lo largo de su mandato; 2) el impulso de una política denominada Comunidad Industrial (CI), mediante la cual se otorgaba participación a los asalariados en los beneficios de las empresas; 3) el acercamiento del Partido Comunista Peruano al gobierno al favorecer su predominio en el movimiento sindical mediante la creación de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) que relegó a la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) de influencia aprista, y reestablecer las relaciones y realizar intercambios comerciales con la Unión Soviética, los países del bloque socialista de Europa oriental, China y Cuba (en 1972) e integrarse al Movimiento de Países no Alineados (MNPA); 4) el reparto de haciendas, principalmente azucareras, de la Costa norte entre el campesinado organizado en cooperativas.

Las comunidades industriales, creadas en septiembre de 1970, constituyeron el mecanismo más afinado en la búsqueda por conciliar a los trabajadores con sus patronos. En su desenvolvimiento participaron los sectores de minería, pesca y telecomunicaciones, consistía en participaciones porcentuales para los trabajadores en las utilidades, la propiedad y la administración de las empresas en las que laboraban.

Toda empresa individual con seis empleados cuando menos o un ingreso anual de más de un millón de soles (250 000 dólares en aquel momento) estaba obligada a dar a sus empleados el 25 % de sus utilidades anuales netas antes del pago de impuestos. El reparto tenía dos formas: un 10 % a ser distribuido en efectivo entre los empleados individuales, y un 15 % a ser entregado a la CI (es decir, a la colectividad de todos los empleados

de la empresa) en forma de acciones de nueva emisión o compradas a los accionistas existentes. (Stephens, 1983, p. 93)

La política de CI contó con el apoyo de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), cuyos principales dirigentes (Gustavo Espinoza e Isidoro Gamarra) recibieron importantes reconocimientos y condecoraciones, como la Orden del Trabajo en grado de comendador (Rojas Rojas, 2024, p. 171).

Si bien las CI alcanzaron a cubrir en 1974 un 6 % de la población económicamente activa y un 13 % del capital de las empresas, la mayor parte de los empresarios se opusieron a su implementación, pues consideraban que iba en contra de sus intereses. Al decir de Rojas, los empresarios desarrollaban métodos para evadir la distribución de las utilidades, “subdividían sus empresas y entorpecían la revisión de los libros contables por parte de los especialistas contratados por los trabajadores” (Rojas Rojas, 2024, p. 110).

La única situación significativa de oposición popular a su gobierno se produjo en la ciudad de Huanta en junio de 1969. Consistió en la movilización magisterial y estudiantil en contra de un Decreto educativo que establecía cobros para los estudiantes que repitieran periodos escolares. Se trató del Decreto supremo 006 de 1969, cuyo primer artículo del establecía que:

A partir de la iniciación del año escolar de 1969, los alumnos de los planteles oficiales de Educación Secundaria Común, de Educación Secundaria Técnica, Mando Intermedio y Formación Magisterial, que pierdan la gratuidad de la enseñanza, abonarán la suma de cien soles oro (S/.100.00) mensuales de abril a diciembre.

La protesta fue duramente reprimida por las Fuerzas Armadas, ocasionando muertos y heridos entre los manifestantes. Ante el acrecentamiento del rechazo, el gobierno anuló la medida.

Aparte del conflicto ya mencionado, la política educativa el gobierno Velasco tendió a reconocer que el campo de la enseñanza era un espacio en el cual se reproducían imaginarios antinacionales que a la postre tenían consecuencias en la segregación de la sociedad. Luego de diagnosticar que las escuelas y los colegios privados eran base de una formación elitista con consecuencias sociales de apartheid, el gobierno estableció medidas que “obligaban a que el 70 % de los profesores fueran peruanos, que las clases se dictaran en español y la prohibición del uso de textos importados” (Rojas Rojas, 2024, p. 121).

LAS CRÍTICAS A LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE VELASCO

Los análisis de distintos autores acerca de dos de las políticas puntales del gobierno Velasco; “la nacionalización petrolera” y “la reforma agraria”, coinciden en señalar que estas tuvieron pocos alcances reales en la recuperación de la soberanía energética y la transformación de las estructuras sociales agrarias.

Al analizar el proceso de nacionalización petrolera en 1974, Aníbal Quijano fue incisivo en evidenciar sus limitados alcances. Dice este:

La Junta Militar inició su gobierno con la más espectacular de las medidas tomadas hasta la fecha, y la que mayores dificultades le ocasionó en sus relaciones políticas con el principal país imperialista: la ocupación militar de los yacimientos e instalaciones de la Brea y Pariñas, de propiedad de la International Petroleum Co. (IPC) [...] Los bienes de la IPC fueron estatizados, entregándose su administración a la Empresa Petrolera Fiscal que, creada en 1939, después de muchos años de precaria actividad había llegado en 1967 a convertirse en el tercer productor de petróleo del Perú. Así, la Junta Militar iniciaba una política petrolera que se presentaba como nacionalista, no sólo por expropiar una empresa imperialista, sino también por adquirir el control estatal de los correspondientes recursos y de su comercialización. [...] la Junta estableció que este acto era totalmente excepcional y que no suponía, en modo alguno, una medida generalizable a otras empresas extranjeras. [...] En efecto, las otras empresas petroleras bajo control de capital imperialista no han sido tocadas hasta la fecha, y en la actualidad algunas de las más importantes de ellas, están en curso de ampliar sus inversiones y sus concesiones. Existen actualmente siete empresas petroleras operando en el Perú, las menores de ellas con participación de capitales nativos, tanto en la extracción como en la refinación del producto. (Quijano, 2014, p. 459)

Para Quijano, lo que se derivó de las decisiones gubernamentales de la dictadura velasquista no fue un rompimiento con el imperialismo sino la ampliación de su espectro mediante la diversificación de las fuentes de inversión extranjera. A este respecto, asevera que la

[...] apertura de la Junta hacia los inversionistas europeos y asiáticos implica el propósito de reducir el impacto de la presencia

norteamericana en el control de la economía del país, así como obtener un margen mayor de maniobra frente a *este* imperialismo. En ese sentido, parecería que la actitud y la conducta del régimen frente al imperialismo se orientan, básicamente, a enfrentar las formas tradicionales, tanto como la exclusividad norteamericana en la dominación imperialista de la economía peruana. (Quijano, 2014, p. 481)

De acuerdo con Quijano, la Junta Militar acordó con Japón varias operaciones de financiamiento para la ampliación de las refinerías de petróleo y de acero, la explotación del cobre, de la pesca, y otros rubros. También capitales alemanes obtuvieron

[...] el control de los riquísimos yacimientos de fosfato en Sechura, a través de la empresa Bayovar; capitales escandinavos están ampliando su radio de operaciones en el país, sobre todo en el comercio y en algunas industrias mecánicas; y misiones de diversos países europeos han estado recientemente en el país explorando sus posibilidades de inversión. (Quijano, 2014, p. 486)

LAS CRÍTICAS A LA POLÍTICA AGRARIA

De forma hábil, Velasco logró neutralizar el auge de las inconformidades populares durante seis años. La adopción del lenguaje revolucionario de los partidos de izquierda, el despliegue propagandístico con el uso de la imagen de Túpac Amaru y la vinculación de antiguos dirigentes comunistas en el Sinamos, creado en 1971 para llevar a cabo “la reforma agraria” y los programas estatales de cooptación popular, le dieron a Velasco un aura de transformador social. El gobierno Velasco apostó por la subordinación corporativizada de las organizaciones populares al Estado, para ello creó el Sinamos como encargado de

[...] organizar a la población nacional para lograr la participación consciente y activa en las tareas que demanda el desarrollo económico y social. El Sinamos desplegó actividad organizando cooperativas agrarias, comunidades industriales, organizaciones de autoayuda en las barriadas, nuevos sindicatos y estructuras intermedias destinadas a vincular estas diversas organizaciones de base con el gobierno. (Stephens, 1983, p. 111)

En este ínterin, las organizaciones políticas de izquierda, problematizadas por la caracterización del régimen y el posicionamiento de frente al mismo, acentuaron las divisiones en su seno y tendieron a replegarse de la movilización social.

El balance sobre la aplicación de la reforma agraria y sus alcances también fue bastante crítico, dice al respecto Díaz Martínez:

En 1969, el gobierno militar aprobó el decreto ley 17.716 o Ley Agraria. Mediante esta ley —lejos de entregar tierra a los campesinos— se organizan formas asociativas intermediarias entre el Estado, y los individuos. En estas empresas asociativas (SAIS-CAPS, empresas comunales, grupos campesinos, etc.) se considera “socios” de las mismas por igual al gerente de la empresa como al peón de las mismas, pretendiendo con esta corporación anular la lucha de clases. Estas empresas pasan a ser controladas, asesoradas y fiscalizadas por el Estado; quien, de esta manera, se asegura el pago de la tierra, el crédito agrícola y su recuperación y también el cobro de los impuestos respectivos. (Díaz Martínez, 2016, p. 427)

Lo que evidencia Díaz Martínez es que la reforma no estuvo concebida para la redistribución gratuita de la tierra y el respaldo financiero y técnico del Estado para la producción agraria, sino como un proceso de valorización rentística territorial en el que el Estado se obligó al pago de la renta a los terratenientes, y los campesinos al pago por la tierra al Estado (hasta veinte anualidades). Sotelo subraya que la indemnización de tierras tomó como base el auto avalúo realizado por el propietario para el pago de impuestos en 1968.

Abonándose al contado hasta cien mil soles y el resto en bonos amortizables en 20 años con un interés de 6 %. El ganado se paga en efectivo, lo mismo que las plantaciones e instalaciones hasta un monto de un millón de soles y el resto en bonos [nominativos e intransferibles a 20, 25 y 30 años]. (Sotelo, 1974, p. 97)

El esquema empresarial puesto en marcha con la reforma contemplaba el establecimiento de Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) en el caso de la Sierra y de Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) en la Costa,

[...] las cuales mantenían las antiguas unidades de producción en forma de una sociedad privada, en la que los campesinos

participan, a través de la “comunidad”, como socios de segundo grado. La dirección de la empresa, bajo la supervisión del Estado, sigue en manos de los mismos ejecutivos que sirvieron al patrono anterior. Para los comuneros circundantes poco ha cambiado, a no ser la participación abstracta en una sociedad abstracta, que apenas va a desembolsar beneficios en los próximos años, si se consideran las inversiones que se precisan, la amortización de la deuda contraída con el Estado, la fuerte presión tributaria y los sueldos fabulosos que reciben técnicos y ejecutivos, grupo que, dado el paro creciente de los egresados de las universidades, tiende a aumentar, al ritmo que lo permita la productividad de la empresa. (Sotelo, 1974, p. 99)

“La organización empresarial” que se estableció fue justificada con el objetivo de estimular el incremento de la producción. Sin embargo, parecía más bien orientada a hacer desistir al campesinado de sus expectativas de hacerse a la tierra.

Por su parte, Quijano plantea que:

[La] Ley de Reforma Agraria no elimina a la totalidad de la burguesía terrateniente. Al tiempo en que liquida a sus estratos más poderosos, deja a un sector relativamente amplio de la mediana burguesía terrateniente sin afectar. Los límites máximos de propiedad que la ley fija (arts. 28 a 34), llegan a ser de 165 hectáreas en la sierra y de 600 hectáreas en la costa, para la tierra cultivable. Para la tierra de pasturas, la ley fija entre 1500 y 4500 hectáreas en la costa, y en la sierra lo necesario para una ganadería de 5 mil a 15 mil ovinos. [...] la creciente masa de asalariados rurales sin tierra, y sin condición de colonos en las “haciendas tradicionales”, probablemente verá empeorada su condición actual en el campo y deberá engrosar el contingente migratorio hacia las localidades urbanas. (Quijano, 2014, p. 493)

En sentido similar, Flores Galindo señala que la reforma agraria

[...] no otorgó el poder a los campesinos. Emprendida desde el Estado y bloqueando cualquier posibilidad de movilización autónoma de los campesinos, debió reemplazar el deteriorado poder de los hacendados por el de los funcionarios estatales. [...] Fue un cambio de propietarios pero no de estructuras de la propiedad. (Flores Galindo, 2016, p. 449)

Por su potencial condensador de distintos intereses, Cotler catalogó la ley de reforma agraria como una ley “ómnibus” que

[...] busca “pacificar” a las masas campesinas, destruir las bases posibles para un movimiento guerrillero, simultáneamente que provoca en la pequeña y fragmentada izquierda revolucionaria, afincada en la universidad, un gran desconcierto. Elimina al sector rural de la burguesía que había sido el freno más importante para el desarrollo moderno del país y con todo esto consigue el apoyo de los sectores medios reformistas. (Cotler, 1970, p. 776)

Cotler fue rotundo en señalar que la reforma agraria estuvo enfocada en desarrollar los contenidos programáticos sobre “la acción cívico-militar” incorporados en los currículos de la seguridad nacional impartidos por los Estados Unidos durante la posguerra entre las instituciones militares de los países latinoamericanos.

A raíz de los fenómenos revolucionarios mundiales y de Cuba en especial, de la movilización política interna en el país que desembocara en la masiva ocupación de tierras y en el brote guerrillero de los años 60, las funciones de “inteligencia” cobraron una inusitada importancia. Los Servicios de Inteligencia, en especial el militar, aparte de sus funciones normales, ingresaron al examen de las condiciones estructurales de la insurrección. Es en este orden de cosas que se encontraron con la teoría de *counter-insurgency*, que combina la formación de grupos especializados en la guerra de guerrillas con las acciones cívico-militares interesadas en neutralizar las bases sociales posibles de insurrección por medio del mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales. Es de estas circunstancias donde arranca el interés de las Fuerzas Armadas en los problemas sociales y en especial de la reforma agraria. [...] Es así como pareciera que entre los oficiales desarrollistas se hubiera llegado a la conclusión que subdesarrollo, dependencia, precariedad de la soberanía nacional y de la seguridad interna, constituirían un fenómeno integral e irreducible. (Cotler, 1970, p. 782)

Un aspecto crítico de la reforma y que es importante destacar por la importancia que adquiriría la movilización social de las comunidades indígenas en la década de 1980, es que el que anota Dorais con respecto al reconocimiento de los derechos territoriales de estas comunidades. Sobre este particular, la ley estableció que

[...] los únicos títulos de propiedad que aseguraban los derechos de las comunidades campesinas sobre sus tierras eran los que habían sido emitidos posteriormente al 18 de enero de 1920. Si una comunidad tenía un título de tierra anterior a esa fecha, la tierra no le correspondía automáticamente en el momento de la confiscación de los latifundios y de su posterior redistribución. Dicha tierra era más bien afectada y redistribuida según las modalidades previstas por el DL 17716. (Dorais, 2012, p. 19)

Es decir, la reforma resultaba contraria a los intereses comunales que contaban con reconocimientos jurídicos de larga duración, lo que necesariamente las situaba en oposición a su implementación.

Uno de los análisis más lúcidos sobre reforma es el de Matos Mar quien concluye que: “si bien la reforma agraria y la cooperativización

[...] cancelaron la estructura agraria tradicional, fracasaron en cambio, como intento de desarrollo rural y de integración nacional, social y política. ¿Cómo se explica este resultado? A nuestro parecer, se debe a que la reforma del agro se realizó en el contexto de un proceso marcado por dos características: a) una readecuación de la economía del país, en la que se pretendió el desarrollo del capitalismo estatal, a la vez que se favoreció a los intereses del gran capital monopólico, y b) la cancelación del orden oligárquico y el intento de reemplazarlo por una red de relaciones de poder de tipo autoritario, que suponía la marginación política campesina. (Matos Mar, 1981, p. 738)

Para Matos Mar la gran paradoja de la reforma es que fortalece al capital corporativo por sobre los intereses del campesinado, los trabajadores agrícolas e incluso los expropietarios. Dice este:

Tales grupos, representantes del capitalismo monopólico, nacional e internacional, privado y estatal, son los que ahora usufructúan los mayores márgenes de excedentes sobre los que antes tenían derecho los terratenientes y capitalistas agrarios. Usufructo que no les demanda presencia directa en el circuito productivo, sino en la red de flujos económicos en que está inserto el agro.

Esta redistribución del excedente agrario significa que el agro, en lugar de alimentar al tradicional circuito económico, de naturaleza improductiva [comercial, financiero, urbanizador, etc.],

pasa a apoyar otro urdido por el gran capital y el Estado, en el que predomina una orientación industrial. Es decir, a nivel de la economía global, lo que se produce es una adecuación del sector agrario a los patrones de acumulación hegemónicos. (Matos Mar, 1981, p. 738)

El balance que los distintos autores referenciados realizan sobre la reforma agraria peruana es bastante crítico, mostrando que la misma tuvo diversas connotaciones, entre ellas: la neutralización política del campesinado, la valorización rentística del latifundio, el despojo de las comunidades indígenas, la conversión de campesinos y comunitarios en cooperativistas endeudados frente al sector financiero y el Estado, y fundamentalmente la instauración de un patrón de desarrollo agrario en función del capital comercial y financiero.

LA CRISIS Y EL FINAL DEL GOBIERNO VELASCO

La dictadura de Velasco vivió cinco años de relativa estabilidad económica hasta 1973, cuando el impacto del alza de los precios internacionales del petróleo sobre la balanza comercial reveló la fragilidad de las finanzas públicas sostenidas sobre el endeudamiento externo. Cuando la Junta Militar derrocó a Belaunde, la deuda externa peruana ascendía a 770 millones de dólares y hacia 1975, ascendía a 5500 millones de dólares (Manrique, 2009, p. 381). La afluencia de recursos crediticios con los que el FMI y el Banco Mundial apoyaron la gestión gubernamental de Velasco se convirtió al cabo de pocos años en el dispositivo fundamental de la quiebra de su gobernabilidad. Según cifras de Angell: “el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones pasó de 16 % en 1970 a 34 % en 1975, mientras que el déficit global del sector público se elevó de 2 % del producto nacional bruto en 1969 a 10 % en 1975” (Angell, 1984, p. 73).

El modelo de capitalismo estatal promovido por el gobierno militar tuvo varios aspectos que le condujeron a su inviabilidad, entre ellos tienen especial significación los siguientes: en primer lugar, la dependencia de los ingresos por exportaciones de bienes primarios, cuyos precios son especialmente fluctuantes en épocas de crisis; en segundo término, la dependencia de capitales externos para la inversión, en tercera instancia, el acrecentamiento del aparato burocrático estatal (de contar con 12 ministerios en 1968 la cifra se incrementó a 23 en 1975) y el gasto de defensa; y finalmente, la escasa voluntad de la burguesía industrial para el impulso de la producción y el empleo en torno a figura de “la comunidad industrial”. La fuerza laboral ocupada en el sector manufacturero solamente se incrementó dos puntos en una década,

pasando de 13,2 % en 1961 a 15,1 % en 1972, en el mismo lapso los trabajadores ocupados en el sector terciario (servicios, comercio y gobierno) pasó de 27,8 % a 34,7 % (Lynch, s. f., p. 73).

Algunas cifras permiten ilustrar el peso alcanzado por el aparato estatal dentro de la economía:

[...] la participación del Estado en el PIB se elevó de 11 % en 1968 a 21 % en 1975, en tanto que la proporción de empleados del sector público pasó de 7 % a 13 % de la población económicamente activa. La inversión pública llegó a representar la mitad de la total, y la parte de inversiones privadas financiadas por los bancos del Estado se incrementó de 5 % a 30 %. La participación del Estado en las exportaciones, prácticamente nula a mediados de los años cincuenta, era de nueve décimas en 1975, y en las importaciones creció de menos de una décima parta a más de la mitad. (Angell, 1984, p. 40)

El gasto del sector defensa tuvo particular importancia en el incremento de la deuda pública, dicha erogación pasó de 58 millones en 1970 a 219 millones en 1975 (Lynch, s. f., p. 69).

La crisis económica desatada por la lógica de funcionamiento del capitalismo dependiente acabó demostrando que la “revolución” prometida por el gobierno de Velasco no pasaba de ser una quimera.

En estas circunstancias, el consenso en torno al gobierno de Velasco sufrió un quiebre por derecha en febrero de 1975. El cinco de este mes las inconformidades de la Guardia Civil (adscrita a la Policía) detonaron un movimiento de protesta que vinculó a sectores populares y cuya represión dejó 86 muertos, 162 heridos y 1012 detenidos.

Según Aldo Panfichi: la Plataforma reivindicativa de los policías huelguistas contenía los siguientes puntos:

- a) Desagravio a la guardia civil por el ultraje sufrido por uno de sus miembros de parte de un oficial del ejército.
 - b) Aumento de dos mil soles mensuales para el bienio 1975-76.
 - c) Reorganización de la guardia civil.
 - d) Modificación de los obsoletos reglamentos.
 - e) Que la mutualista del personal subalterno pase a ser administrada por ellos mismos, previa auditoria.
 - f) Que no existan descuentos injustificados.
 - g) Que no se tomen medidas represivas.
- (Panfichi, 1975, p. 33)

Panfichi describe que

[...] la ciudad presenció, entre asombrada y atónita, cómo ante la falta de resguardo policial, activistas y multitudes populares producían incendios, saqueaban establecimientos comerciales ubicados en el centro de la capital y en algunos barrios periféricos, atacaban diarios y locales de instituciones públicas [...] A mediodía, el Comando Conjunto de la Fuerza Armada, rompe el inmovilismo gubernamental —que hasta ese momento parecía haberse obnubilado con la revuelta—; declara en estado de emergencia el territorio nacional y ordena reprimir la asonada. Los tanques y las tropas son así nuevamente lanzados a las calles, en un número considerablemente superior. (Panfichi, 1975, p. 33)

Según Manrique:

[...] se trató de una movilización inorgánica, con un elevado componente de improvisación, que fue por lo menos aceptada pasivamente por el grueso de la población, lo cual demostraba el desgaste del gobierno en una situación en que el alza del costo de vida afectaba a los sectores populares y el gobierno iba asumiendo una orientación cada vez más autoritaria. (Lynch, s. f., p. 95)

El movimiento urbano de protesta de febrero demostró que las discrepancias en el seno del estamento militar por la conducción del proceso político eran crecientes. El año anterior el gobierno también había tenido cuestionamientos por parte del jefe de la Marina, vicealmirante Luis Vargas Caballero, quien defendía “la pertenencia del Perú a la “tradición occidental y cristiana” de donde pretendería alejarlo la “infiltración comunista”, verdadera inspiradora de las reformas” (Lynch, s. f., 95). El movimiento de protesta de febrero marcó el quiebre del gobierno militar entre un periodo de ascenso y relativa consolidación, y uno de crisis y descomposición que culminó en mayo de 1980 con la realización de elecciones presidenciales.

El movimiento policial que marcó la salida de Velasco del gobierno estuvo precedido por una campaña de desestabilización propiciada a través de una serie de atentados llevados a cabo entre agosto y diciembre de 1974. Tales atentados cobijaron las embajadas Cuba y la URSS en agosto, del periódico *La Prensa* en noviembre, y contra los ministros Mercado Jarrín y Javier Tantaleán y el general Guillermo Arbulú en diciembre. En este escenario político, en el cual la principal

oposición provenía de la Marina, el presidente Velasco tomó distancia de los militares progresistas que le habían respaldado tendiendo a reconocerle la razón al sector derechista de las Fuerzas Armadas.

EL GOBIERNO DE MORALES BERMÚDEZ (1975-1980): LA “TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA” NEOLIBERAL

Cuestionado por sectores de las Fuerzas Armadas situados a su derecha en términos ideológicos y con fuertes afecciones de salud que a la postre le llevaron a la muerte en diciembre de 1977, Velasco dejó el gobierno el 29 de agosto de 1975. En esa fecha, el general Francisco Morales Bermúdez, quien había oficiado como ministro de Economía y Finanzas desde 1969, realizó una maniobra militar conocida como el “Tacnazo”, con la cual notificó a Velasco sobre la decisión del estamento militar de expulsarlo del cargo.

Al terminar el gobierno de Velasco, el contexto regional había variado sustancialmente con la instalación de cruentas dictaduras en Bolivia (de Banzer en agosto de 1971) y Chile (Pinochet en septiembre de 1973). En Ecuador, Brasil, Uruguay y Paraguay también se encontraban gobernando dictaduras sostenidas por el partido militar de las Fuerzas Armadas.

El gobierno del general Morales, quien también había oficiado como ministro de Hacienda y Comercio durante algunos meses en el gobierno del presidente Belaunde Terry, sufrió los embates de la crisis económica.

El crecimiento económico *per cápita* anual, que había sido de 3.2 % de 1970 a 1975, cayó a -2 % en los dos años siguientes. La inversión disminuyó 35 % en términos reales en el periodo de 1975 a 1977; y la inversión privada volvió a su nivel de 1972. Los precios aumentaron 221 % entre diciembre de 1974 y febrero de 1978. El sol peruano se devaluó 446 % respecto al dólar norteamericano entre diciembre de 1975 y diciembre de 1978. Los salarios reales bajaron 35 % entre octubre de 1975 y agosto de 1978; los sueldos de los trabajadores especializados, 42 % en el mismo periodo. De 1974 a 1977, el desempleo se elevó de 6.6 a 9.4 %, y el subempleo urbano, de 25 a 39 %. (Angell, 1984, p. 53)

En estas circunstancias, Morales plegó su gobierno a los mandatos neoliberales del FMI recién instaurados en Chile por la dictadura Pinochet. Como lo señala Rojas:

En el lapso de un año Morales Bermúdez se había desconvertido del socialismo y abandonado su discurso revolucionario. El giro final ocurrió en mayo de 1977, cuando nombró como ministro de Economía a Walter Piazza, un economista y empresario que implementó las políticas de ajuste económico promovidas por el FMI. La época de las reformas había terminado. (Rojas Rojas, 2024, p. 293)

Las medidas en contra de los trabajadores reactivaron la movilización sindical con un paro nacional en junio de 1977, al cual el gobierno respondió con miles de despidos y el desmonte de la política de estabilidad laboral, reversada mediante el Decreto 22 126 de marzo de 1978.

Las dificultades en el manejo de la economía y las inconformidades populares condujeron a Morales a dar un paso al costado, generando una “transición a la democracia” mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 1978, y la realización de elecciones presidenciales en 1980.

Luego de las aplastantes derrotas de las guerrillas en 1965 y la cooptación y repliegue de las organizaciones comunistas y revolucionarias en la década siguiente, el Estado no parecía tener “enemigos internos” que justificaran la prolongación de la dictadura militar. Para este entonces, las múltiples organizaciones políticas en las cuales se había dividido la izquierda abogaban por el retorno de la democracia. El amplio espectro de organizaciones se encontraba dividido en cuatro grandes frentes aprestados a participar en las contiendas electorales.

Según Adrianzen (2008), entre las alianzas existentes figuraban: la Unión Democrática Popular (conformada por tres organizaciones Unidad Revolucionaria, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Partido Comunista Revolucionario); el Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (constituido por el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Comunista Peruano - Marxista Leninista, Bandera Roja y el Partido Obrero Marxista Revolucionario); la Unión de Izquierda Revolucionaria (donde convergían el Partido Comunista del Perú - Patria Roja, el Frente de Liberación Nacional y Vanguardia Revolucionaria - Partido Comunista) y la Unidad de Izquierda (de la cual hacían parte el Partido Comunista del Perú, el Partido Socialista Revolucionario y el Partido Unificado Mariateguista).

Mientras la Asamblea Constituyente fue ganada por el APRA, secundada por un espectro de organizaciones de izquierda que obtuvieron un millón doscientos mil votos que les otorgaron el 36 % de las curules, las elecciones presidenciales devolvieron el poder gubernamental a Fernando Belaúnde Terry por el partido

Acción Popular. En las elecciones presidenciales de 1980 los partidos de izquierda en su conjunto obtuvieron 16 % de la votación, y el partido Acción Popular, que no había participado de las elecciones para la Asamblea Constituyente, obtuvo mayorías en Senado y Cámara.

Cinco meses después, el 12 de septiembre de 1980, siete partidos (FNTC, FOCEP, PCP, PCR, PSR, UDP, UNIR) se juntaron en la conformación de Izquierda Unida, frente político que alcanzaría su mayor logro en las elecciones de 1983 para la alcaldía de Lima en las que su candidato Alfonso Barrantes resultó triunfador. En las posteriores elecciones presidenciales de 1985, IU fue derrotada por el candidato del APRA, Alan García, quedando en segundo lugar con 25 % de la votación, y en las de 1990 quedó aún más relegada con 8 % de la votación.

Durante la presidencia de Belaúnde las Fuerzas Armadas mantuvieron un ostensible poder que se condensó en el ejercicio de autonomía institucional y la presencia en el gobierno con tres ministerios (Guerra, Marina y Aeronáutica) conducidos por militares. Una vez detonó el conflicto armado con Sendero Luminoso en 1980, las prerrogativas de las que gozaban las Fuerzas Armadas las apuntalaron como el “poder real” en las regiones que sucesivamente fueron declaradas como de Emergencia. Las Fuerzas Armadas prácticamente conservaron la conducción del Sistema de Defensa Nacional y su presupuesto se incrementó a tono con el desenvolvimiento de la política contrainsurgente en la década de 1980.

Contrario a lo que plantea Stephens en el sentido de que “el movimiento obrero y la izquierda no fueron eclipsados, sino que salieron fortalecidos por el periodo de régimen militar en su capacidad movilizadora y su presencia electoral” (1983, p. 81), lo que demostró el curso del proceso político posterior —durante la década de 1980 a 1990— fue el gran debilitamiento de la izquierda legal y consecuentemente el fortalecimiento de los sectores políticos que mantuvieron una postura adversa al gobierno militar, y que al darse “la transición a la democracia” neoliberal optaron por la lucha armada.

CONCLUSIONES

El gobierno de las Fuerzas Armadas representó para la clase dominante peruana una solución estratégica transitoria en una coyuntura en la que la política petrolera y agraria suscitaban fuertes tensiones internas. Las Fuerzas Armadas apelaron al sentimiento nacionalista para legitimar su gobierno, e impulsaron ciertas reformas modernizadoras que fueron financiadas con préstamos internacionales que a la larga hundieron las finanzas del Estado. La lección de esta experiencia es que la soberanía nacional no puede edificarse sobre la base de

los históricos mecanismos de la dependencia como son: la inversión foránea y el endeudamiento con los organismos financieros internacionales.

El acrecentamiento del aparato burocrático y los gastos en defensa de las propias Fuerzas Armadas fueron altamente representativos dentro de la estructura del gasto fiscal, contribuyendo enormemente a la crisis del régimen; si a ello se suman la escasa voluntad política manifestada por la burguesía industrial en el desarrollo de la política de “comunidad industrial”, y las erogaciones por indemnizaciones a los latifundistas por las tierras afectadas con la reforma agraria, lo que se configura es un cuadro crítico en materia fiscal. Estos factores fueron en contravía de la estabilidad económica y a la postre sentaron las condiciones para la crisis social y política que puso fin al gobierno militar del general Velasco Alvarado. Enfrentado a las contradicciones suscitadas por el desenvolvimiento del “populismo militar”, el gobierno del general Morales Bermúdez clausuró los impulsos reformistas, dando apertura a las políticas de ajuste neoliberal en contra de los intereses de los trabajadores.

En el transcurso de los gobiernos militares de Velasco y Morales Bermúdez, las organizaciones políticas de izquierda se mostraron confundidas, cooptadas y segmentadas.

La experiencia del gobierno Velasco es muy significativa para los estudios sobre el Estado Latinoamericano ya que la presencia de las Fuerzas Armadas en la dirección del Estado en épocas de crisis social y política ha sido una constante histórica cuya caracterización da sustento al concepto de “populismo militar”.

Considerando la recurrencia con la que se manifestó en el transcurso del siglo xx, y la forma en que esta modalidad de régimen político parece proyectarse sobre el siglo xxi en América Latina y el Caribe, el populismo militar constituye un tipo específico de régimen político clave de estudiar y comprender.

REFERENCIAS

- Adrianzen García, C. A. (2008). *Izquierda y postpolítica en el Perú*. Informe final del concurso Gobiernos Progresistas en la Era Neoliberal: Estructuras de Poder y Concepciones sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas Clacso, Buenos Aires.
- Angell, A., y Mabire, B. (1984). El gobierno militar peruano de 1968 a 1980: El fracaso de la revolución desde arriba. *Foro Internacional*, xxv(1), 33-56. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/971>

- Aguirre, C. (2018). *La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Barreto Velásquez, N. (2022). Belaúnde y el Congreso de Estados Unidos, 1963-1968. *Revista Huellas de Estados Unidos, Estudios y debates desde América Latina*, 22, 58-73.
- Béjar, H. (1969). *Perú 1965: apuntes sobre una experiencia guerrillera*. Campódónico.
- Cotler, J. (1970). Crisis política y populismo militar en el Perú. *Revista Mexicana de Sociología*, 32(3), 737. <https://doi.org/10.2307/3539223>
- Cueva, A. (1977). *El desarrollo del capitalismo en América Latina: ensayo de interpretación histórica*. Siglo XXI.
- De la Cadena, M. (1999). De raza a clase: la insurgencia intelectual provinciana en el Perú (1910-1970). En S. Stern (Ed.), *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1985*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Díaz Martínez, A. (2016). Conclusión De Ayacucho hambre y esperanza. En M. Tanala (Coord.), *Antología del pensamiento crítico peruano contemporáneo*. Clacso.
- Dorais, G. (2012). La crítica maoísta peruana frente a la reforma agraria de Velasco (1969-1980). *Documento de trabajo n.º 167*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Flores Galindo, A. (2016). El Perú hirviente de estos días. En M. Tanala (Coord.), *Antología del pensamiento crítico peruano contemporáneo*. Clacso.
- Garzón Real, B. (2015). *Operación Cóndor 40 años después*. Infojus.
- Gilbert, D. y Samamé, L. (2019). La cohesión de la élite y el poder oligárquico. *Histórica*, 43(1), 81-112. <https://doi.org/10.18800/historica.201901.003>
- Guerra García, F. (2011). Notas preliminares sobre la experiencia de la Izquierda Unida. En A. Adrianzén (Ed.), *Apogeo y crisis de la izquierda peruana. Hablan sus protagonistas*. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- Kruijt, D. (1991). Perú: relaciones entre civiles y militares, 1950-1990. En D. Kruijt y E. Torres-Rivas (Coords.), *América Latina: militares y sociedad*. Flacso.
- Lowenthal, A. (1975). La ambigua revolución peruana. *Foro Internacional*, xv(3), 452-471. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/695/685>
- Lynch, N. (1992). *La transición conservadora Movimiento social y democracia en el Perú 1975-1978*. El Zorro de Abajo.
- Manrique, N. (2009). “¡Usted fue aprista!” Bases para una historia crítica del apra. UCP-Clacso. <https://doi.org/10.18800/9789972428975>
- Matos Mar, J. (1981). La reforma agraria y la cooperativización rural en el Perú, 1968-1978. En A. García (Coord.), *Desarrollo agrario y la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Panfichi, A. (1983). La crisis y las multitudes: Lima, 5 de febrero de 1975. *Debates en Sociología*, 9, 31-63. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.198301.002>
- Purcell, F. (2015). Espacios en disputa: El Cuerpo de Paz y las universidades sudamericanas durante la Guerra Fría en las décadas de 1960. *Revista História Unisinos*, 19(1), 1-11. <https://doi.org/10.4013/htu.2015.191.01>
- Quijano, A. (2014). Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú, Introducción y primera parte. En D. Assis Clímaco (Cooomp.), *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Clacso.
- Ráez Suárez, C. E. (2022). El Frepap y la cultura política de los israelitas del Nuevo Pacto Universal. *Discursos del Sur*. (9), 87-116. <https://doi.org/10.15381/dds.n9.23277>
- Rojas Rojas, R. (2024). *Los años de Velasco (1968-1975)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Sepúlveda, A. El militarismo desarrollista en América Latina, *Foro Internacional*, 13(1), 45-65.

- Stephens, E. H. (1983). El gobierno militar peruano, la movilización obrera y la fuerza política de la izquierda. *Cuadernos Políticos* 37. Editorial Era.
- Sotelo, I. (1974). Los militares en el Perú: continuidad y cambio de su función política. *Papers*, 2, 79-114. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v2no.862>
- Tapia Valdés, J. (1991). La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las Fuerzas Armadas. En J. C. Rubinstein (Comp.), *El Estado periférico latinoamericano* (pp. 237-262). Editorial Universitaria de Buenos Aires y Tercer Mundo Editores.
- Vilas, C. M. (1988). El populismo latinoamericano: un enfoque estructural. *Desarrollo Económico*, 28(111), 323. <https://doi.org/10.2307/3466951>

ESTADO Y ESTADO DE EXCEPCIÓN: UNA LECTURA MARXISTA

Santos Alonso Beltrán Beltrán

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer lugar convengamos en utilizar un método histórico que permita presentar los sucesos como una cadena articulada que conduce a un objetivo, a un fin, no de manera teleológica, sino simplemente a una forma final y más acabada que la anterior, a una progresión de hechos que se acumulan sin que necesariamente se le considere progreso, simplemente tránsito de niveles de complejidad menor a niveles de complejidad mayor, de mayor estructuración, a procesos de riqueza mayor en sus relaciones que de por sí abrevian, resumen o condensan formas simples. Nos referimos a una interpretación histórica que alinee los hechos bajo una teoría, por llamarla de alguna forma. Entonces digamos que utilizaremos un método histórico basado en la percepción de que la complejidad de las relaciones humanas se acrecienta de acuerdo a las transformaciones que los hombres realizan en las formas de producción de sus medios de subsistencia. Los seres humanos, no como sujetos individuales y hacedores particulares de historias inconexas, entablan relaciones primarias que se refieren esencialmente a las formas de resolver la subsistencia social, la cual se logra a través de la transformación de los medios materiales que la naturaleza provee a la sociedad. Aquí el planteamiento fundamental está orientado por las tesis marxistas del materialismo histórico:

No se trata de buscar una categoría en cada periodo, como lo hace la concepción idealista de la historia, sino de mantenerse dentro del terreno histórico real, de no explicar la práctica partiendo de la idea, sino de explicar las formaciones ideológicas sobre la base práctica material, por donde se llega consecuentemente al resultado de que todas las formas y todos los productos de la conciencia no brotan por la crítica espiritual mediante la reducción a la autoconciencia o a la transformación de “fantasmas”, “espectros”, visiones, etc. [...], sino que sólo pueden disolverse por derrocamiento práctico de las relaciones sociales reales que enmarcan esas quimeras idealistas. (Marx, 1970, p. 49)

Así las cosas, los seres humanos entablan relaciones de producción que independientemente de su voluntad los obligan a emprender tareas colectivas de producción. La manera como esas relaciones de producción se complejizan y los grupos humanos se van diferenciando respecto al papel que les corresponde en la producción delimita los distintos momentos de la historia humana. En este orden de ideas, la conciencia humana responde más al papel desempeñado en las formas de producción adoptadas y desarrolladas por la humanidad que a la acción inmaterial de un espíritu ultramundano que signa las ideas de los individuos.

Esta interpretación de la historia permite que los procesos de organización humana, las instituciones y los distintos momentos de la conciencia puedan leerse más como productos de la acción colectiva de los individuos que de la voluntad privada de cada uno de los actores; así mismo, permite que los hechos que se estudien obtengan un aquilatamiento preciso con relación a su papel en el proceso de producción y su incidencia en el proceso de complejización de las relaciones sociales. Esta sería la contribución esencial de la historiografía marxista:

El modo de producción de la vida material condicional el proceso de la vida social, política e intelectual, en general. No es la conciencia de los hombres lo que determina la realidad, por el contrario, es la realidad social la que determina la conciencia. (Marx y Engels, 1974, p. 37)

Es apenas lógico que una visión del proceso histórico cifrado en la producción material, la apropiación y distribución del excedente y del papel que juegan los grupos humanos en todo el proceso productivo descuide cualquier otra importante arista de la totalidad del quehacer humano, que no es simplemente la relación de producción. Se podría decir que el ser humano no es solo un sujeto de relaciones de producción, sino que al hallarse atravesado por lógicas disímiles puede comportarse de formas no integrables a las relaciones sociales

de producción. Es más, es viable afirmar que los comportamientos humanos son morales, éticos, sentimentales, etc., antes que económicos; pero lo que no se puede negar es que teniendo como punto de partida las relaciones sociales de producción, las demás lógicas políticas, ideológicas, morales, jurídicas, etc., pueden leerse en un todo concatenado; que si bien no está reflexivamente articulado, no constituye simples reflejos de las lógicas de la relación social de producción, si son mediadas por ella. Marx y Engels (1974, p. 31) sostienen que una versión de la historia de este tipo permite: “superar la dicotomía entre la sociedad y la naturaleza y descubrir nuevas relaciones constitutivas de la sociedad y la economía”. Con todo ello, el individuo no se reduce a un agente concreto y simple de la producción, y su conciencia a un reflejo de su papel en el proceso productivo, sino que se leen sus acciones, su moralidad, su participación política y su relación con lo social a través del lente de la vida material.

El planteamiento a desarrollar implica una visión histórica particular, que en algún sentido forzaría los hechos a “casar” en un modo particular de contemporaneidad, que en nada se relaciona con los sucesos y los actores; es decir, que los individuos cuando ejecutan una acción particular no tienen en cuenta el fin que utiliza quien lee los hechos desde una perspectiva más contemporánea. Esta crítica si bien interesante es a la vez inocente, ya que es evidente que los individuos no actúan con un horizonte que pueden aun desconocer, pero es claro que sus acciones responden a una forma particular de la sociedad que les impele, de manera inconsciente, a actuar de una forma y no de otra, y que es solo quien realiza un análisis histórico en el futuro quien puede dar una interpretación lógica de los sucesos y la voluntad de los actores. En este sentido, toda historia es historia contemporánea, toda interpretación de los sucesos del pasado está directamente influenciada por los valores, mitos e intereses de quien los interpreta en el presente, esto no es más que una discusión sobreseída (Carr, 1999).

Finalmente, muchas otras visiones pueden articular los hechos, teniendo otros centros distintos a las relaciones sociales de producción, ya sea la perspectiva de género, de eticidad, de sensibilidad humana, etc. y harán interpretaciones válidas; aquí:

Utilizamos el nombre de materialismo histórico para designar esa concepción de los derroteros de la historia universal en que la causa final y la fuerza propulsora decisiva de todos los acontecimientos históricos está en el desarrollo económico de la sociedad, en las transformaciones del modo de producción y de cambio, en la consiguiente división de la sociedad en distintas clases en la lucha de estas clases entre sí. (Marx, 2001, p. 19)

La visión histórica que utilizaremos no es la válida por excelencia, sino solo una de las posibles aproximaciones al fenómeno, cuyo fin es que parados sobre las relaciones materiales de producción, las acciones de los individuos, en principio anárquicas, puedan verse como acciones racionales que tienden a la complejización social de las relaciones de producción, ya sea porque cristalizan una forma particular de ellas o por que se convierten en puntos de quiebre que amenazan con disolver las antiguas estructuras que contenían las formas y las relaciones antiguas de producción humana. Por supuesto que esta perspectiva tiene múltiples falencias y que su utilización esquemática y dogmática ha dado razón para afirmar su anacronismo, la eliminación de su perspectiva constitutiva y mediadora, y se adoptó una utilización instrumental, donde la cultura y la política se redujeron a simples determinaciones de la realidad económica base (Williams, 1997).

MODO DE PRODUCCIÓN CAPITALISTA Y CREACIÓN DEL ESTADO

A partir del materialismo histórico esta sería la forma en la que se da la emergencia del Estado Nación moderno desde la sociedad estamental del mundo feudal, hacia la sociedad basada en la venta de fuerza de trabajo del mundo moderno.

La disolución de las relaciones feudales de producción da como resultado la eclosión de numerosos centros de poder económico en cabeza de los señores del comercio, cuya prosperidad en aumento los coloca en posición de ventaja respecto a la anticuada nobleza feudal, al fanatismo clerical que impide la acumulación de fortuna y el comercio a los religiosos, y a la gran masa de campesinos y desheredados que van quedando como producto de la debacle de los centros feudales. Las relaciones de producción feudales, basadas en la propiedad de la tierra como objeto de poder político, pero sin la mayor perspectiva económica, hacen que los señores feudales cada vez tengan menor capacidad de cohesionar militarmente a sus súbditos.

El modo de producción bajo el feudalismo fue primordialmente el modo de pequeña producción, producción a cargo de pequeños productores vinculados a la tierra y a sus instrumentos de trabajo. La relación social básica reposaba sobre la extracción del producto excedente por parte de las clases sociales dominantes. Una relación de explotación que se basaba en diversos modos de coacción extraeconómica. (Renta en trabajo, renta en producto). (Hilton *et al.*, 1978)

La nobleza feudal, entonces, empieza a ver que su autoridad se basa solo en la tradición, pero que su poder efectivo es insuficiente ante la perspectiva de la acumulación de riqueza que realizan los comerciantes. Ante ello, la perspectiva de quedar como simples reliquias de la tradición de sus naciones les resulta poco halagüeña, por lo que muchos permiten la libertad de sus súbditos, previa compensación económica, y trasladan sus intereses al comercio naciente y luego a la industria. Por su parte, la masa de campesinos sin adscripción a la nobleza feudal como antaño —con sus vínculos de servidumbre—, deambula condenada al hambre, al presidio o a la voluntad y al capricho de los asaltantes; la naciente clase burguesa ve en esta situación caótica la oportunidad de afianzar un papel protagónico con la construcción de una organización política que asegure y garantice sus derechos de propiedad frente a la codicia del estamento noble, el parasitismo del estamento clerical y la inconformidad del pueblo llano.

Así las cosas, la seguridad de la propiedad privada se convierte en prioridad para la burguesía, en principio mercantil. La constante amenaza que viven los comerciantes frente al ataque de sus bienes, el desconocimiento de sus derechos y la constante usurpación de la nobleza deben solucionarse reduciendo la incertidumbre que traen centros de poder autónomos, independientes y bajo el arbitrio de la ambición de los poderes locales. La burguesía empieza un proceso de centralización de la autoridad, patrocinando económicamente la creación de un poder absoluto en cabeza de un monarca que dispute a los poderes locales la libertad de utilizar la fuerza física.

A su vez, este poder central reporta al estamento burgués la seguridad de que sus posesiones no serán objeto de la rapiña de los ambiciosos nobles territoriales ni de la disputa de los desheredados.

El movimiento es bilateral: la burguesía acumula capital fruto de su función mercantil y la nobleza que empieza a ver su poder deteriorado cede ante la presión de un poder central convirtiéndose en un agente indirecto del poder del monarca o sumándose a la nueva capa de mercaderes, perfilándose un nuevo tipo de actor, no tan comerciante tanto como productor de bienes y artículos para la venta. El tránsito de una etapa eminentemente mercantilista a una más centrada en la producción, pero conectada con el comercio es la transformación radical del modo feudal de producción al modo de producción capitalista. Por supuesto esto no se da como resultado de la sola voluntad de los individuos, sino como producto del desarrollo de las técnicas de producción, la transformación del modelo de tenencia de la tierra y la destinación de masas de capital para que se inicie la producción fabril.

En primer término, la tierra pasa de ser un objeto de prestigio y autoridad a convertirse en un medio de producción.¹ Es necesario entonces asegurarse de la inclusión de la tierra en el circuito de la producción y para ello hay que eliminar las antiguas formas de propiedad que no permiten su libre tránsito como factor productivo transable en la esfera de los cambios.

La eliminación de tierras de uso comunal, clerical y de cualquier otro tipo que no permita su comercialización, se realiza mediante la titularización de las propiedades a agentes protocapitalistas. Así mismo, la incorporación de fuerza de trabajo a la naciente empresa textilera se asegura mediante la persecución de la vagancia y la instauración de casas de trabajo que convierten al siervo en trabajador, confinado, obediente y productivo (Mellosi *et al.*, 1980). Por último, la masa de capital excedente necesaria para el inicio de la producción fabril aparece como resultado de la conversión monetaria del excedente agrícola, el arrendamiento de las tierras de labor, y los nuevos descubrimientos que aumentan los límites de la Europa del siglo XVI. En este orden de ideas, se va prefigurando una matriz social donde el anticuado sistema de producción social feudal basado en el trabajo del siervo, la propiedad de la tierra, la adscripción tradicional y mística al señor feudal se superan, y en su lugar emerge un sistema de producción cuyo fin principal es la producción de bienes materiales transables, con el concurso de la fuerza de trabajo asalariada, el capital y los medios de la burguesía, y la posterior supervisión y garantía del aparato estatal, este proceso es magistralmente descrito por Marx (1974) en “Acumulación originaria”.

En tanto que el sistema feudal desaparece y la forma capitalista aparece, se hace necesario que la centralidad del poder comprenda los aspectos políticos, económicos y de producción jurídica. El monarca, como primera materialidad de la centralización del poder, es el encargado de profesionalizar el aparato de represión, de exacción económica, y de iniciar la positivización en la aplicación y creación de las normas. En este sentido, el Estado es el rey, en él se encarna la totalidad del poder y bajo su arbitrio se resuelven los conflictos que van apareciendo. Es el encargado de combatir y someter a los poderes locales, de tal forma que la unicidad del ejército se proyecta como seguridad para los poseedores y como garantía de que el poder mantenga controlados a los adscritos a las formas de producción protocapitalista.

1 En la medida en que pequeños productores consiguen emancipación parcial de la explotación feudal, pudieron con ello retener para sí cierta parte del producto excedente. Esto les da tanto los medios como el motivo para mejorar los cultivos y extenderlos a nuevas tierras. La productividad de la tierra la convierte así en un medio de producción y permite la irrupción de la renta y la necesidad de expulsar a los siervos de las tierras comunales (Marx, 2000).

El ejercicio del poder de coerción se concentra y se monopoliza, la creación de cuerpos armados adscritos a la voluntad regia va aparejado con la necesidad de mantener a estos cuerpos. En efecto, los recursos del monarca son insuficientes y la latencia e incertidumbre del dominio frente a los poderes locales, que aún no se han desarmado, amerita la exacción de recursos propios de las poblaciones que están siendo conquistadas. La guerra interior jalona la creación de un aparato de extracción de recursos para consolidar el dominio del monarca, la guerra exterior implica el aseguramiento de territorios donde solo se reconozca la voluntad regia (Anderson, 1986).

Al amparo de los cuerpos armados, va medrando una capa de funcionarios encargados de la administración de los asuntos de la guerra en las regiones donde el dominio aún está en disputa, y de la administración de asuntos comerciales en los territorios donde el dominio ya es indiscutible. El poder central del monarca se irriga a los territorios alejados mediante el funcionariado, que en un momento es cuota directa de los lazos de sangre del monarca. Paralelo a ello, la adscripción simbólica al monarca se refuerza mediante la creación de una serie de tradiciones y signos que van prefigurando la unidad nacional; si bien la centralidad y el monopolio del poder de coerción, del poder de exacción económica y del poder de producción jurídica no son totales, la mayor complejidad de las relaciones de producción crea vínculos directos a partir de la transacción, la autonomía, etc. de los poderes locales que se reconocen tributarios del poder regio (Tilly, 1992).

Es claro que estos procesos se pueden leer bajo ópticas diferentes, por ejemplo, aquellas en las que se priorizaría la construcción del dominio directo frente al indirecto como consecuencia no buscada de las guerras internas, en las que la integración social y territorial preceden a la monopolización de la violencia, y en las cuales se daría la construcción previa de los referentes simbólicos para articular discursos cohesionantes del cuerpo social (Bolívar, 2002).

No obstante, estas ópticas pueden explicarse como resultado del proceso de construcción del modo de producción capitalista. A nadie le interesa más la centralización del poder y la seguridad jurídica que a los poseedores de los bienes e iniciadores de las lógicas de acumulación protocapitalista. Precisamente, en tanto que la historia no se mueve como lógicas independientes e inconexas de hechos y voluntades, podemos avizorar una sucesión lógica de procesos que aunque no tienen un carácter de universalidad (se realizan solo en algunas regiones de Europa), ni carácter de secuencialidad lógico-histórica (se realizan paralelamente y de hecho de alguna manera pueden suspenderse o adelantarse los unos a los otros), se articulan respecto a un único eje de análisis: la relación social de producción. En aras de encuadrar cronológicamente el proceso:

1) Recaída posterior al hundimiento del imperio occidental seguido de una evolución gradual de la economía feudal y recesión cultural (siglo x); 2) desarrollo económico muy rápido y generalizado que se extiende hacia el siglo xiv, punto álgido del feudalismo: acrecentamiento de la población, agricultura, centralización de la manufactura y revitalización de las ciudades; 3) crisis feudal entre el xiv y xv, colapso de la agricultura feudal a gran escala, expansión de la manufactura y el comercio; 4) renovada expansión (xv-xviii): ruptura con las formas feudales, auge comercial y mercantilista, inicio del capitalismo en su versión mercantilista; 5) crisis del xvii, triunfo de la forma de producción capitalista; 6) Revolución industrial, Revolución americana y francesa. Así las cosas, nadie sostiene que el feudalismo se extendiera hasta el siglo xvii o que el capitalismo se consolidara antes del xvi. (Dobb, 1987, p. 31)

El poder omnímodo, irrestricto e incontrolado del monarca, que en un principio permite romper las lógicas de producción feudal, se torna amenazante para la acumulación de capital por parte de una ya más consolidada clase burguesa.

La burguesía, motor del progreso y poseedora de los medios de producción, ve en las decisiones y acciones del poder regio la voluntad caprichosa del soberano y no los intereses de los acumuladores de capital, y en tanto que el sostenimiento del aparato de poder monárquico se cimenta más en la exacción de tributos a los poseedores de capital que en la aceptación simbólica de los desposeídos, solo entonces la burguesía plantea la necesidad de hacer que su participación en la voluntad y decisiones del poder estén en relación con su carácter de dispensadora de recursos. La libertad para elegir y ser elegido se convierte en el argumento principal de la burguesía frente al poder del rey, pero no como una discusión afincada solo en la concepción ideológica de la isegoría griega, sino en la necesidad real y apremiante de garantizar la libertad de uso y abuso de la propiedad sin la intervención del arbitrio caprichoso del soberano.

La ruptura con el poder regio, calificado como absolutista y tiránico, y la implantación del sistema de corte participativo censitario, donde los poseedores de capital sean los verdaderos artífices de las decisiones del poder parapetados en la entelequia democrática, será el siguiente paso en la consolidación del poder político para la burguesía, fruto de su capacidad económica como poseedores de medios de producción. La burguesía, agente del cambio social en la modernidad, se apoya en el pueblo llano para asestar golpes de fuerza a la casta noble y a la centralidad del poder regio. Con la caída de la monarquía, la instauración de un régimen demoliberal, la profesionalización progresiva de la administración de

los asuntos públicos y la garantía de la producción del derecho bajo el arbitrio de la representación política, mayoritariamente burguesa, el aspecto igualitario y fraterno de la revolución burguesa se abandona y en su lugar el carácter censitario y excluyente muestra su cara más descarnada.

En la engañifa demoliberal, se supone la creación de la voluntad general a partir de la necesidad individual de protección frente a las amenazas de los poderes de cada sujeto particular. La ruptura de la paz social está pues a la orden del día, por lo que la prehistoria de la tradición demoliberal —prehistoria mítica—, supone un proceso de acuerdos para la formación de la voluntad general que encarnará el Estado.

La necesidad burguesa implica entonces la creación de una instancia aparentemente separada de la acción de los individuos particulares para que actúe en pos del interés colectivo. Se supone que esta instancia no es la voluntad de un grupo de individuos ni la voluntad abstracta de un espíritu inmaterial, sino la concreción de la voluntad general que se apresta a tomar la acción del cuerpo social, pasando aun por encima de los individuos particulares que le dieron origen. En su construcción cada sujeto renuncia a la posibilidad de ejercer la violencia y el poder de juzgar, y encarga a la voluntad colectiva la obligación de defender —tanto a él mismo como a sus bienes—, de la amenaza de sus semejantes, además de garantizar la compensación frente al ejercicio de la misma voluntad general contra sus propiedades y la defensa frente a otros intereses fuera de la voluntad general instituida².

La voluntad general pasa de la sola concepción ideal a la concreción real, a través de la institucionalidad por medio de la cual se manifiesta. Así las cosas, la institucionalidad emanada de la voluntad general es solo un medio idóneo para su manifestación, por lo que se necesita separar de manera radical a los agentes que ejercen como simples medios de las agencias, separar de la institucionalidad su carácter particular como individuos. Es decir que la institucionalidad para actuar como concreción de la voluntad general debe servirse de individuos, pero ellos no son en sí mismos la personificación de las decisiones del cuerpo social sino meros agentes reemplazables, *protempore*, por lo que se hace necesario su profesionalización y la especificación de sus tareas y funciones. Así mismo, el ejercicio del poder, ya no como agente sino como intérprete de los designios del colectivo, debe encargarse a individuos elegidos bajo normas que la voluntad

2 Con algunas variaciones, las teorías contractualistas sostendrían esta tesis, las variaciones estarían en la valoración del estado de naturaleza (positivo o negativo), la forma de salir, y al carácter del nuevo estado de civilidad.

general estipule, especialmente sometidos a la lógica del control de los que conforman la voluntad general.

De este modo, la voluntad general se supone anterior al ordenamiento institucional que de ella se deriva, es más, es su sustento y su potencia; pero en tanto potencia es inasible, por lo que sería esencial la vehiculización material a través del poder derivado (constituido) que se ejerce desde y por la institucionalidad. Sin embargo, la génesis, el principio creador del poder derivado, mágicamente desaparece y solo la institucionalidad se erige como manifestación concreta de la voluntad general, desconociendo su carácter de originada, de creada. En este punto toda la mistificación contractualista se desvanece y donde se percibían “cosas divinas”, se descubren acciones humanas y, “¡ay! demasiado humanas” (Nietzsche, 2020). El objetivo primigenio de construcción de la institucionalidad, a saber, la vehiculización de la voluntad general que se nutre de los intereses colectivos, del bien general, sucumbe ante la lógica de autonomización del poder instituido y se convierte en la expresión del interés particular de clase que le instrumentaliza para garantizar su posición de monopolizador del excedente económico.

El poder primario, violento, móvil, se encapsula y se exhibe como reliquia mítica, digna solo de recuerdo. De cualquier forma, sin expresión real en las lógicas de administración del poder, se limita su expresión, se le conmina a lógicas, procedimientos, formas y tiempos de expresión; en última instancia, se le inutiliza, para que la construcción posterior de las lógicas de producción de la institucionalidad obedezca a los criterios de clase. Todo esto se acompaña de la construcción de una discursividad legitimatoria que asegure los pilares de aceptación e instaure una visión positiva de la dominación. Negri (1993) plantea esta tesis sobre *el poder constituyente*, para él:

El poder constituyente es violento, mutante, incontenible, es potencia creadora que en un momento hace surgir la institucionalidad, es decir, el poder constituido; este poder constituido se convierte en detentador del poder de coacción, ya no en nombre de los administrados sino en el suyo propio, y para mantener a raya la violencia del poder constituyente limita a tiempos, procedimientos y formas particulares su manifestación. (Negri, 1993)

LA PRODUCCIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: VIOLENCIA Y DERECHO

Dentro del Estado Nación moderno, surgido de los procesos atrás relatados, el funcionamiento de la institucionalidad se rige por los derroteros que fija el ordenamiento jurídico: se supone que la ley —en tanto universal y abstracta— fija

los controles para que los encargados de regir el poder público se desenvuelvan dentro de criterios previsibles, previamente estipulados y sin lesionar los derechos e intereses de los individuos sujetos al orden político; así mismo, dicta las pautas para que estos últimos puedan resolver los conflictos apelando en última instancia a la fuerza constrictiva del poder de coerción que detenta la organización estatal.

En este sentido, las leyes serían abstractas, generales, formales, carentes de sentido concreto material, estrictamente reglamentadas y previsibles. Permitiendo así generar los valores abstractos de libertad e igualdad y el régimen necesario para la acumulación de capital (Poulantzas, 1969, pp. 27-28).

El ordenamiento jurídico en los términos burgueses estaría directamente relacionado con el principio fundante de todo el orden estatal: el poder constituyente que descansa en los sometidos al poder. El derecho, así considerado, sería por excelencia el principio originador de toda la actuación de las autoridades y la garantía de que la voluntad general se expresa y se realiza en las actuaciones institucionales.

En tanto que el derecho aparece, es decir, en tanto que el ordenamiento jurídico se estabiliza y perfecciona, el principio violento que le fundó queda excluido, y solo la vía jurídica puede permitir la transformación de la institucionalidad, la ruptura o transición de un orden social jerarquizado de una manera particular a otra; en fin, la reforma vía legalidad se erige como principio que fundamenta el cambio institucional, vehículo del sentir popular y expresión primigenia de la voluntad general. El ordenamiento jurídico establece destierra la posibilidad de violencia para reclamar un derecho, en tanto que la violencia por parte de los subordinados al poder es la negación misma de sus propios derechos.

Los canales de expresión que construye el ordenamiento jurídico se presentan como las únicas vías posibles de revolución, mejor aún, de reforma. Así las cosas, criticar el orden vigente solo es posible aceptando los criterios que él mismo establece, esta acción pone al individuo en la paradoja de atacar solo la coherencia legal de las disposiciones emanadas desde el poder y alejarse de la crítica de los principios fundantes del derecho. Quien vaya contra el orden establecido, quien ataque la distribución del poder político está condenado a usar los criterios de la legalidad, y con ello los del derecho positivo, y no los de la legitimidad, es decir, los del derecho natural.

La lógica jurídica se convierte entonces en el único criterio válido para transformar el orden burgués, el orden político del sistema de producción capitalista; pero la lógica jurídica solo es un criterio derivado de un principio fundante del orden jurídico que no se puede tocar en tanto que sobre él descansa toda la institucionalidad. El momento fundante del orden, que a todas luces es una

violencia inicial que termina y cierra una antigua distribución de poder e inicia y consolida una nueva, desaparece del horizonte de crítica. El orden establecido actúa como si él mismo fuera inmutable y eterno, como si hubiera existido desde siempre, como si no tuviera un origen, como si él mismo fuera origen de todo el orden (Pereyra, 1974).

De hecho, en tanto que el particular modo de distribución del poder político se considera decantado, seguro y expresión de la pacificación de los conflictos sociales, él mismo se abroga el calificativo de orden, y lo que está fuera de él es desorden. El orden jurídico, como ropaje de la legalidad de una determinada distribución del poder, fruto a su vez de una forma particular de organización de la producción, acoraza la institucionalidad levantada por los grupos sociales que obtienen ventaja política y económica de un tipo particular de organización de la sociedad. Así las cosas, *imperio de la ley* o *imperio del derecho* es solo imperio de un *statu quo*; defender a ultranza el orden jurídico es defender la forma en la que se materializa la dominación de un grupo sobre el conjunto de la sociedad. Este planteamiento lo desarrolla Schmitt (1971) en *Legitimidad y legalidad*.

En este contexto, el ordenamiento jurídico se presenta como un espacio aislado de la totalidad social, separado de la particular forma de organización de la producción, si bien tampoco es un reflejo de esta, no obstante, su transformación y presentación se muestran estrechamente relacionadas con su principio fundante: la defensa del poder político vigente. Las posibilidades abiertas desde el derecho para que los subordinados ataquen la organización política vigente responden más a necesidades de legitimación dictadas desde el interior del poder, que a verdaderos espacios de transformación radical del modo de dominación imperante.

Es más, en criterios del orden jurídico que acompaña el Estado Nación moderno, el criterio de legitimación se subsume en el criterio de legalidad, de tal manera que lo legal, en tanto responde a la lógica y a la coherencia del orden jurídico vigente es, a su vez, legítimo; mientras que lo legítimo que no responde a los criterios de ordenación jurídica es tanto ilegal como ilegítimo. El criterio móvil de lo jurídicamente válido destierra el principio concreto y aplicado de la legitimidad primigenia de la distribución del poder. Con este desplazamiento del criterio de legitimidad al criterio de la legalidad, y con el destierro de la reflexión crítica del principio fundante del orden instituido, el orden jurídico burgués se cierra sobre sí mismo, se vuelve en algún sentido autorreferente y autoproducido, sin conexión más que con los intereses de quienes aprovechan la organización particular de las relaciones sociales de producción (Schmitt, 1971).

El orden jurídico cerrado sobre sí mismo impide la mutación radical vía reforma, pues en todo sentido los criterios de transformación, al ser otorgados desde la institucionalidad, responden a los intereses del *statu quo*. Si la reforma no es la vía, ya que la juridicidad no se quiebra o supera, la única vía es la revolución, una fuerza externa, por fuera del orden legal vigente, que arremeta contra la institucionalidad provocando su crisis y superación. Pero en tanto el orden vigente continúe rigiendo, toda acción por fuera del derecho es ilegal, ilegítima y objeto de la persecución del poder de coerción y encuadramiento que asiste a los detentadores del poder bajo una organización particular de las relaciones sociales de producción.

Todo derecho entonces se funda en la fuerza. Es una violencia inicial la que acaba con las estructuras de dominación anteriores. Una vez establecido como nuevo orden cristaliza las relaciones sociales de producción, que fueron su origen y su transformación se relega a la actuación bajo sus parámetros, con las reglas y normas que provee. Mientras que la fuerza exterior al orden estatuido es la única capaz de transformar radicalmente el derecho, el orden legal vigente, este, en tanto cristizador de las relaciones sociales de producción —en este caso del modo de producción capitalista—, se encarga en primer lugar de dar al uso de la fuerza física un ropaje de legitimidad. En efecto, actúa en función de la legalidad instituida, supone la actuación de la voluntad general, y a su vez la capacidad de monopolizar el uso de la coerción en los aparatos de dominación estatal, cuya función es encuadrar a los individuos por uso o amenaza de uso de la fuerza física, subsumir las lógicas privadas de violencia a una única regida por la legalidad y destruir las posibles manifestaciones contra el orden legal vigente (Benjamin, 1990, p. 91).

En el marco de la legalidad burguesa, los derechos inalienables de la persona humana, más que derechos concretos que implican la solución material de las necesidades humanas, son solo enunciados abstractos que únicamente permiten su cumplimiento a aquellos individuos que acompañen dicha idea abstracta de derecho con la acción concreta de la posesión y apropiación de bienes y medios de subsistencia privada, que coadyuven a su separación del trabajo y les permitan la utilización y explotación de trabajo humano bajo la forma asalariada.

Para ellos, los derechos que garantizan el orden burgués son títulos efectivos que pueden concretar en tanto que propietarios y explotadores de trabajo. Concretan, por ejemplo, la libertad abstracta en libertad concreta de uso y abuso de la propiedad, de modo que quien no posee solo tiene una libertad negativa, libertad de morir de hambre si no enajena su fuerza de trabajo. El orden jurídico, la legalidad burguesa, hace a los sujetos titulares de derechos abstractos, pero por lo menos parecería garantizar de manera incondicional, además del respeto a la propiedad privada —sacrosanto derecho burgués—, el

derecho a la salvaguarda de la vida o por lo menos a su terminación bajo lógicas y procesos estipulados e inquebrantables.

La libertad y la igualdad de estos hombres, entidades fantasmas, son *abstractas y formales*, en la medida en que constituyen así valores *simplemente postulados como necesarios para estructuración de las normas* reglamentando la propiedad privada moderna (absoluta, o sea libertad e igualdad); [...] la circulación universalizada y la reproducción ampliada de las mercancías (libertad e igualdad), la extracción específica de la plusvalía (libertad e igualdad en el contrato de trabajo), la acumulación particular del capital (libertad e igualdad de los capitalistas entre sí). (Poulantzas, 1969, p. 22)

La vida humana es inviolable en el orden burgués, pero la vida humana como manifestación abstraída de la existencia material es una vida que parecería no tener situaciones conexas, una vida en la cual la calidad de digna parecer ser un rótulo, un mote sin importancia más allá de lo meramente conceptual. Se impide a los individuos atentar contra la vida de los demás, nadie en esos términos está facultado bajo ninguna ideología, credo político o religioso para disponer de la vida de los otros; pero de igual manera, la manifestación de la vida como inercia de la existencia física no es acompañada de factores de disfrute y de dignificación.

El Estado se encarga de proteger la vida así descrita, los procesos a partir de los cuales actúa para encuadrar a los individuos parecerían tener como límite la vida de los sujetos en el poder. Privar de la vida a un individuo es un hecho que seguro el Estado se reserva en calidad de ser la expresión de la voluntad general y por desarrollar los lineamientos del bien común, de tal forma que la vida humana parece un límite irrebable para la acción de la fuerza coercitiva. No obstante, la institucionalidad que parece actuar bajo los límites que impone el orden jurídico establecido reserva un nivel amplio de indefinición sobre su actuar cuando se amenaza la subsistencia misma del orden jurídico existente.

Cuando el orden legal se ve fuertemente amenazado, cuando el poder de disuasión de los aparatos coercitivos es insuficiente, y los mecanismos que provee la legalidad burguesa para desarmar los conflictos sociales —fruto de la injusta organización social de la producción y de apropiación del excedente en el modelo capitalista— carecen de efectividad, entonces, hasta los parámetros mínimos de respeto a la vida de los individuos se desconoce y aparece un espacio de indefinición donde se faculta a los agentes del poder para actuar aun en contra de los designios mismos de la legalidad burguesa.

En las situaciones revolucionarias, cuando el poder de resistencia a la dominación eleva sus posibilidades de triunfo y superación del orden instituido, cuando converge una alta capacidad de violencia contra el orden y sus aparatos de defensa, junto con un alto grado de aceptación de los nuevos parámetros de organización social que proyecta el contrapoder; es decir, *cuando los de arriba no pueden y los de abajo ya no quieren*, la hipócrita legalidad burguesa explota en pedazos y en su lugar se erige la más descarnada máquina de supresión de la vida, actuando a favor del orden que amenaza zozobra, el cual, no sobra insistir, es la concreción político-ideológica del modo de producción capitalista.

En este punto la legalidad burguesa extiende patente de corso a la arbitrariedad contra la vida misma, a través del estado de excepción. Figura de por sí paradójal en su esencia, pues su declaración se da en el ámbito de la legalidad burguesa pero su ejercicio está por fuera de la legalidad. El estado de excepción elimina la legalidad burguesa al actuar aún en contra de los mínimos parámetros instaurados por ella, pero a su vez es fruto de la legalidad burguesa, que lo crea como tabla de salvación ante la amenaza del orden. Alternativamente, la ausencia de derecho, de legalidad, que causa la declaración de la excepcionalidad para que actúen los aparatos de coerción es, a su vez, la totalidad del derecho que se concentra en el aparato estatal, saltando los canales de comunicación con el aparato de renovación de la legalidad, es decir con el legislativo.

RAZÓN DE ESTADO: SUPRESIÓN DE LA LEGALIDAD Y TOTALIDAD DEL DERECHO

La producción de la legalidad burguesa, es decir, la producción del orden normativo dentro del Estado Nación moderno no está diseminada por todo el aparato estatal, sino que compete a un órgano específico dentro de la institucionalidad, al cuerpo legislativo, que supone la expresión popular y la representación de la voluntad general. La producción jurídica pasa por la discusión que debe tener lugar en el seno del cuerpo legislativo, por parte de los representantes investidos en esta potestad por la totalidad del constituyente primario.

En la organización política del Estado moderno, el cuerpo legislativo supone el ejercicio más acabado de representación, ya que supera la representación jurídica (*vis a vis*, con mandato directo del representado) y la sociológica (conformación de un cuerpo que contenga en sí mismo todas las posibles expresiones sociales, calco y copia en pequeño de la totalidad social).

La representación del órgano legislativo es entonces una representación política donde el orden burgués se ha cuidado de eliminar el mandato imperativo de los

electores, garantizar la libertad política del elegido y separar finalmente a los legisladores del constituyente primario (Burke, 1774). En estos términos, aún la producción jurídica goza de cierta autonomía frente a los designios del poder ejecutivo. No sin olvidar, por supuesto, que la división de poderes y la representación política de los cargos garantiza la permeabilidad de los intereses de los subordinados del régimen político elegido sobre la base económica social capitalista.

El orden legal vigente produce sus propias vías de modificación que no afectan la totalidad del sistema, se inmuniza y supera el orden jurídico de un contacto concreto con la realidad material, asegurándose que los cambios se den en los marcos postulados por el orden burgués sin llegar a desestructurar el sistema. (Burke, 1774, p. 89)

En los momentos de estabilidad del régimen burgués, el aparato estatal actúa con independencia en sus distintas manifestaciones, aunque bajo los parámetros totalizantes del orden jurídico vigente. Así las cosas, el aparato de producción jurídica no es, en primera instancia, tributario de los designios del ejecutivo, y puede, en algún sentido, consentir en su interior los más diversos intereses de grupos y facciones que aún dentro del poder pueden disputar pedazos de institucionalidad sin amenazar el esquema de dominación instituido. Así mismo, los aparatos de coerción más sujetos a los designios del ejecutivo actúan de manera tal que son sólo los apoyos en última instancia del sistema de dominación, permitiendo la expresión autónoma de otros aparatos de creación y conculcación ideológica, sin la directa supervisión de la fuerza o amenaza de la fuerza física.

En la paz de la acumulación capitalista, es decir, en la atenuación de los conflictos de clase vía reforma y mejora insustancial de las condiciones de exacción del plusvalor, el aparato coercitivo no tiene mayor trabajo salvo el de pender sobre la cabeza de todos los sujetos al modelo de dominación. La conculcación ideológica, si bien no sometida directamente a los designios del poder, realiza un trabajo paciente frente a los grupos sociales que aún no aceptan la dominación del bloque en el poder, pero que no se atreven, ante la amenaza de la violencia, a asestar golpes de fuerza contra la institucionalidad. Entonces, la producción jurídica exhibe su más grande mímica legislativa, permitiendo la discusión insulsa de los intereses de los subordinados, pero construyendo de manera decidida la legalidad del orden de apropiación capitalista.

En este orden de ideas, el estallido de una crisis social que sea capaz de desestructurar la matriz de dominación rompe la paz de la organización estatal burguesa y todo el andamiaje jurídico empieza a cuestionarse, en principio, por su supuesta expresión democrática de los intereses de los grupos sociales sometidos al poder.

La situación caótica que amenaza el orden instituido proviene de una clase o sector de clase que construyendo paulatinamente una imagen mundo contrapuesta a la imperante, ha logrado concitar el apoyo de clases y sectores de clase aliadas, y que, ante la imposibilidad real de realizar sus cambios estructurales a través de la legalidad burguesa imperante, busca atacar los fundamentos del derecho, asestando golpes de violencia contra la estructura estatal.

Es apenas lógico que el poder instituido, cuestionado en sus cimientos legitimatorios, atacado violentamente en su institucionalidad material (aparato represivo, burocrático y de exacción económica) y con cada vez menos apoyos frente a la irrupción de una nueva imagen mundo por parte de los insurrectos, se desestructure, pero no cede en su empeño de resistir violentamente ante la amenaza que implica la revolución de los criterios de apropiación económica, es decir, ante la amenaza de disolución del esquema de dominación económica imperante (Poulantzas, 1965).

La crisis hace que la normatividad burguesa permita la *legalidad de la ilegalidad* vía *razón de Estado*, para que sea declarado o se instaure un estado de excepción. La protección de la institucionalidad estatal se argumenta como necesaria, en tanto asegura la supervivencia de la organización política garante de la estabilidad, la cohesión y el desarrollo total del cuerpo nacional. Si la seguridad del orden político es la amenazada, las máximas autoridades deben facultarse para defenderla aun violando normas jurídicas, políticas o económicas. El poder faculta entonces a sus agentes para saltar legalmente a la supresión de la legalidad y las garantías limitadas que esta confiere. En un movimiento sincrónico se acoraza la expresión ideológica de la dominación y se instaure la más descarnada represión como forma de hacer política con visión de legalidad y apariencia de un régimen de derecho.

Se supone que al ejercer la violencia se busca garantizar la seguridad amenazada por los insurrectos. La seguridad ciudadana se eleva a la categoría de bien público fundamental, y se le presenta como la condición necesaria para rescatar la cultura de convivencia ciudadana, la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, y la reimplantación de un ambiente de tranquilidad donde se supone puede reorganizarse el pluralismo y la justicia distributiva.

Así la seguridad de los detentadores del poder se convierte en la seguridad de la nación, la seguridad de las instituciones que producen la ley y ejercen la represión se convierten en la seguridad del derecho y el orden; en fin, la seguridad de la clase dominante se presenta como la única posibilidad de subsistencia de toda la nación. (Poulantzas, 1965)

La autonomía de las instancias de conculcación ideológica, represión y violencia, y producción jurídica se elimina y en su lugar todas las instancias se subordinan al aparato represivo que bajo el arbitrio del ejecutivo concentra la posibilidad de decidir sobre el derecho, reconocer la propiedad y construir el referente ideológico legitimatorio para el restablecimiento del orden. El poder legislativo, paradójicamente, legisla para inhabilitarse como legislador y entrega poder omnímodo, sin control posterior, al aparato de represión, quien salta las instancias de la representación política y se dirige directamente a la eliminación física de los insurrectos, a la conculcación moral a la población, y la legislación directa atendiendo a los preceptos de los dominadores, pero con el apoyo de *lumpen* social. Para Agamben (2008) “se faculta entonces los cuerpos de represión para que desconozcan la ley apelando a ella”.

Hay que insistir en que la forma social Estado connota un conjunto invariante de relaciones sociales de producción bajo el modo capitalista, y que aunque el tipo de régimen político se transforme —ya sea más o menos democrático—, no existe variación alguna del modelo de apropiación del excedente. Por supuesto, aunque la relativa autonomía de las agencias de conculcación ideológica se suprima, no por ello la relación social capitalista deja de funcionar, es más, en tanto que amenazada, la lógica de subordinación de los sujetos al modo de producción en calidad de asalariados, se compromete el ropaje democrático y en su lugar se instaura el régimen de excepción.

Es importante aclarar que la ilegalidad del estado de excepción no puede perpetuarse en el tiempo, al estilo de dictadura o del terror de Estado, esos conceptos comportan perdurabilidad en el tiempo, por lo que la situación sobreviviente que los causa ya habría sido superada y en el lugar de la dominación se instaura el bonapartismo, la dictadura militar u otro tipo de organización del poder que se encargue de exterminar los focos de insurrección y dictar legalidad burguesa que vuelva a los cauces civiles la producción posterior de la legalidad.

Es decir, el “Estado de Excepción” es diferente al estado de excepción, el primero como institución formal que abandona el modelo liberal burgués en su forma democrática de división de poder y de frenos y contrapesos al ejecutivo, el segundo como figura jurídica que abre la puerta al desconocimiento de la legalidad burguesa pero que se utiliza como recurso ante la situación sobreviviente.

El estado de excepción es la supresión de los derechos de los individuos, con base en el mismo derecho que los reconocía. Consiste en romper la sacralidad de la vida humana y dejarla a merced de la autoridad para que, aun suprimiéndola, mantenga la vida del cuerpo nacional en su conjunto. Toda la represión estatal que permite el estado de excepción transforma la aparente neutralidad del

Estado en la parcialidad del aparato de clase que arremete aun contra la vida de los subordinados; pero, y esto es esencial, solo de manera temporal, no como lógica continuada de eliminación de los contradictores del poder. A su vez, el terror de Estado es una técnica subrepticia dentro de la normalidad burguesa donde la forma de ejercicio del poder estatal permite o impone con miras a crear temor generalizado, la forma clandestina, impredecible y difusa de medidas coercitivas prohibidas por el orden jurídico y obstaculiza los canales jurídicos de tratamiento a los disidentes políticos, convirtiendo al ejecutivo en agente activo de violencia en la lucha por el poder.

En el estado de excepción la legalidad se suspende, se anula o se desconoce de manera total, pero *protempore* y, en algún sentido, la anomia del cuerpo social permite la actuación irrestricta de las autoridades estatales. En el terror de Estado, entonces, el desconocimiento de la legalidad se da paralelo al ejercicio mismo del orden jurídico burgués. Un punto en común enlazaría los momentos de ejercicio del poder de violentar la vida misma de los subordinados, y es recurrir a la *razón de Estado* como facultadora de la acción de exterminio de los disidentes, que en sí misma no es otra cosa que aceptar que, ante la amenaza contra la institucionalidad por parte de los rebeldes y sediciosos, el orden legal resulta ineficaz, las normas no castigan y los destructores del orden y la paz actúan en total impunidad. El ataque a los valores que justamente defiende el Estado es realizado por sujetos de difícil identificación o que viven en la clandestinidad, de manera tal que es necesario ejercer la violencia indiscriminada, y, en el mejor de los casos, en un mar de víctimas inocentes ahogar a los potenciales rebeldes.

Hay que insistir en que el estado de excepción es más que una supresión temporal de la legalidad burguesa, es su desconocimiento total, pero con apego a un recurso inicial del ordenamiento jurídico.

No es dictadura porque en ella la legalidad burguesa continua actuando, aunque con forma limitada, y el aparato de coerción se erige como garante de la civilidad, norte moral de la sociedad y conculcador ideológico de todo el aparato de Estado. En este caso, si la unidad está dividida por los sediciosos, y la guerra campea, es irrelevante exigir y promover garantías demoliberales a toda la población; para mantener la legalidad es necesario desconocer el carácter de sujetos de derechos a algunos individuos y limitar las libertades democráticas. Tampoco es terror de Estado, ya que este es un modo clandestino dentro de la misma legalidad burguesa que, en tanto que los que combaten lo hacen por fuera de la legalidad, nada obliga al Estado a defenderse dentro de ella, por eso se debe mostrar a los ciudadanos de bien la cara legal del ordenamiento jurídico, pero a los disidentes se les debe combatir con una

violencia ilegal, oscura y clandestina; los “buenos” no tendrán que temer, solo los “malos” estarán en peligro de ser aplastados.

Finalmente, tampoco es guerra civil ya que, en ella, si bien se actúa fuera de la legalidad, la legalidad burguesa continúa operando para los sometidos al poder imperante.

Al estado de excepción lo caracterizaría la legalidad de la ilegalidad, la politización totalizante de la juridicidad, el desconocimiento total de las garantías incluso de la vida misma de los administrados, y principalmente, su calidad de ser un recurso que es capaz de abolir *protempore* el orden en su totalidad para reestablecerlo ya como dictadura, ya como régimen demoliberal. (Agamben, 2008)

LEGALIDAD - ILEGALIDAD: ESTADO DE EXCEPCIÓN Y POLÍTICIDAD DE LO JURÍDICO

Convengamos pues en una visión del Estado que lo caracterice como la forma particular en que se organiza el poder político dentro del modo capitalista. De este modo se concibe como la concreción real de las relaciones de poder que se tejen entre los poseedores y no poseedores de medios de producción, donde la apropiación del excedente presenta el carácter privativo de una clase poseedora y donde la institucionalidad —es decir la forma material en que se organiza el poder político—, responde a los cambios que se presentan en las relaciones sociales de producción.

De este modo, el Estado es más que las instituciones que permiten la irrigación del poder. En sí misma, la institucionalidad del Estado capitalista se denomina régimen político, y un cambio en el régimen político que lo lleve de una organización parlamentaria a una presidencialista o de un principio de legitimación democrático a uno autoritario, o de una organización territorial del poder a una estructuración central o descentralizada, o de un sistema federal a otro unitario, no cambia el carácter de Estado capitalista, forma particular del poder político que permite la exacción económica de la mayoría a favor de la minoría que posee los medios de producción.

La base fundamental de la organización política en el régimen capitalista es entonces la relación social de producción. Ella es la mediadora de las otras instancias que coadyuvan al ejercicio del poder de dominación, a saber, las funciones de conculcación ideológica, las de exacción del plusvalor, las de

producción jurídica y las relacionadas con el mantenimiento y reproducción de las relaciones de producción.

El Estado, formación histórica que deviene de la complejización de las relaciones sociales de producción, procede de la aparición de muchos factores que acompañan el modo de producción capitalista, que permiten su viabilidad, por ejemplo: la centralidad política fruto de la eliminación paulatina o la negociación con los poderes locales; la profesionalización de la administración de los asuntos públicos, producto de la transición de lugartenientes de la guerra interna a administradores del poder central; la integración territorial fruto de la creación del mercado interno; la creación de medios monetarios circulantes que coadyuvan a la monetarización del trabajo y los productos; y por último, principalmente, la separación del productor directo de los medios de producción, la privatización de los estos y la aparición de sumas de capital libres factibles de invertir en el nuevo modelo de acumulación. El desarrollo ingente de las fuerzas productivas y la complejización de las relaciones sociales de producción en cabeza de la naciente burguesía mercantil serían, repetimos, el principio fundante y mediador de todos los cambios antes expuestos (Engels y Marx, 1974).

El Estado, así caracterizado, no puede presentarse como gestor directo de los asuntos de los poseedores de capital y por ello aparece como ente neutral que regula los conflictos entre los poseedores y los no poseedores. Además, articula una visión general de bienestar social, como gestor independiente y autónomo del bien común. Para aparecer como tal se presenta como fruto de la necesidad colectiva de organización del poder que garantice la igualdad de los individuos, la libertad frente a la voluntad de los demás, y la seguridad de la vida y bienestar de todos. Esta estrategia demoliberal faculta al Estado a concentrar el poder de coerción y a administrar los destinos de los subordinados al poder, por lo que su actuación real se realiza por agentes profesionales con carácter de funcionarios pagados y por autoridades elegidas según los designios de un principio legal, primigenio, fundante de toda la institucionalidad y toda la actuación de los detentadores del poder.

En este punto se presenta al ordenamiento jurídico como manifestación de la voluntad general que reglamenta el uso de la autoridad, consagra los derechos de los individuos y estipula las formas en que ha de mudarse o transformarse la institucionalidad. La producción del ordenamiento jurídico se separa de la voluntad general y la misma producción autónoma encargada a las agencias de la institucionalidad estatal —con mayor o menor carácter de representativas—, se convierte en la génesis del derecho, legitimidad de la institucionalidad y criterio inmodificable de orden, paz y convivencia ciudadana.

El orden jurídico pasa de derivado a generador, y los detentadores del poder devienen intérpretes de la voluntad general. La amenaza al orden jurídico instituido se tramita por la legalidad de los procedimientos de reforma o por la legalidad de la coerción física sobre los detractores.

En tanto que un poder amenaza de manera radical la institucionalidad burguesa, esta no tiene más remedio que actuar de manera clandestina contra los subversores, desconociendo su calidad de sujetos de derecho y eliminarlos de tal forma que contengan la insurrección, y se cree terror generalizado sobre los potenciales simpatizantes: esta es la opción del terror de Estado. Si la situación revolucionaria es tal que la acción soterrada, brutal contra los disidentes se torna insuficiente, el recurso en este caso implica la instauración de un régimen que desconozca la autonomía de las instancias de conculcación ideológica y de administración del Estado, y en su lugar imponga la égida del poder militar que absorba y centralice las demás instancias. Pero en el caso de una anomía social total, de la incapacidad del poder represivo para centralizar y dirigir la defensa del orden instituido, el legislativo sucumbe ante la presión del poder ejecutivo y la totalidad de la legalidad se interrumpe, dando paso a la inutilización de la ley en pos de garantizar esa misma ley en la posteridad, de modo que la legalidad da paso a la ilegalidad del estado de excepción (Agamben, 2008).

El estado de excepción sería, así las cosas, un punto de indefinición de la frontera entre lo político y lo jurídico, toda vez que él mismo es un hecho político que no admite contrapeso jurídico, pero a la vez es fruto de la legalidad burguesa, del derecho público. El estado de excepción plantea un problema de cariz irresoluble para la teoría jurídica, consistente en la determinación concreta de los criterios que rigen la juridicidad y la política; es decir, en qué momento lo político, como acto de fuerza y violencia sobre el cuerpo social se antepone al derecho, suprimiéndolo; y a su vez en qué momento y de qué forma este estado de violencia total se relaciona con el orden jurídico. Porque la supresión del derecho con base en el derecho mismo es la característica fundamental de esta medida provisional que el ordenamiento jurídico permite en casos de total crisis política. En tanto medida provisional, el estado de excepción crea una zona de anomía desarticulada de todas las determinaciones jurídicas, pero si bien la instauración de este recurso está construida dentro del ordenamiento jurídico, perfeccionada y votada desde el legislativo, su declaración es potestad del soberano, que en la entelequia demoliberal se encarna en el poder ejecutivo toda vez que él concentra todas las determinaciones del Gobierno.

Así las cosas, es el ejecutivo el que decide sobre la proclamación del estado de excepción y desde allí sus disposiciones adoptan la característica de fuerza de ley, lo cual significa que la ley promulgada por los procedimientos demoliberales

carece de efectividad, de modo que, en su lugar, la obligación de cumplimiento se aísla y se implanta en los decretos emanados desde el poder ejecutivo.

En ese sentido, el estado de excepción realiza tanto la confusión entre actos de ley y actos de administración como el aislamiento de la fuerza de ley (efectividad) respecto de la ley. Si la ley pierde su efectividad, su fuerza, y en su lugar los decretos rigen el orden-desorden de la situación de crisis política, el mismo derecho anterior desaparece. Toda vez que se borra su estatuto jurídico anterior, renuncia así mismo a clasificar y nombrar los actos del poder, quedando la totalidad del derecho bajo el arbitrio de la voluntad del ejecutivo. En tanto que la situación de anomia es total y queda abolido todo poder y toda juridicidad, las acciones de fuerza y violencia del poder ejecutivo traen la impronta de plenitud del derecho, es decir, que en su seno todos los procesos demoliberales se eliminan y el derecho, en su forma de estado de excepción, incluye la vida para suspender su ejercicio, se faculta a las autoridades para matar a los ciudadanos sin que medie ninguna acción de consulta ante tribunal o norma alguna.

La figura del estado de excepción estaría ya presente en el derecho romano con el *iustitium*, que buscaba detener, suspender, el *ius* —la palabra se construiría igual que *solstitium*—; así las cosas, ello implicaría que hay un estado de supresión jurídica con base en la ley. Para declarar el *iustitium*, que facultaba a los magistrados y autoridades a matar a los declarados enemigos de la paz sin ningún proceso o posibilidad de castigo posterior por su acción, era necesario que el Senado declarara un *Senatus consultum ultimum*, por el cual pedía a los cónsules que tomaran todas las medidas para salvar al Estado. Todo esto sucedía en tanto que una situación extrema amenazara el orden instituido, por lo que se declaraba el estado de *tumultus*, que permitía todo el proceso anterior (Agamben, 2008).

En el estado de excepción, entonces, la supresión del derecho coloca al soberano dentro y fuera del derecho; dentro en tanto que la declaración del recurso implica apelar a la juridicidad, y fuera en tanto que su actuación posterior responde a criterios políticos y no jurídicos, de tal forma que no podría ser juzgado posteriormente toda vez que sus medidas políticas, fuera de la juridicidad, no responden en su aplicación al orden jurídico eliminado por el estado de anomia, por la profunda crisis política, por la supresión de todo poder y todo orden. La violencia que utiliza el soberano es entonces necesaria para reestablecer el orden, pero sobre ella no cabe ningún calificativo de ilegal, es solo un acto político efectivo, real, que concentra la restauración del orden destruido.

En el marco del estado de excepción, las actuaciones del poder soberano desconocen la inviolabilidad de la vida humana y más que en cualquier otro momento la colocan a merced de los lineamientos arbitrarios del poder; en esta

situación, la vida es despojada de su carácter humano y se coloca en el límite de la animalidad. La vida humana se convierte así en un recurso del poder, su supresión se vuelve una decisión política, el castigo al acto violento que sega la vida en el marco de la anomia social, se torna inexistente. El hombre, entonces, deviene un animal humano.

En *Homo sacer*, Agamben (1998) habla de dos concepciones de la vida: la vida como *Zōe* manifestación orgánica de la existencia individual regida por los procesos biológicos, y en principio fuera de los cálculos de lo político; y la *Bios*, que implicaría la reglamentación social de lo político.

No hay que perder de vista que el estado de excepción es un recurso provisional. De cualquier modo, si bien el poder actúa cada vez menos bajo el estado de sitio, o bajo la conmoción interior, y cada vez más el ejecutivo concentra menos la totalidad del poder, no por ello el estado de excepción deja de existir. Las dictaduras, los totalitarismos, y el terror de estado implican solo matices de la legalidad burguesa, pero no son en sí mismos la puridad del estado de excepción. En efecto, este permanece agazapado en la juridicidad, ya que es la única posibilidad que se tiene de mantener un vínculo directo entre el derecho y la vida, entre la vida inviolable y su supresión; es la única posibilidad en la que el poder actúa en total libertad, sin miramientos, sin los obstáculos demoliberales. Es la posibilidad de mostrar al individuo que, aunque la legalidad burguesa garantice su existencia, ella misma faculta al poder para exterminarlo, para pasar por encima de su humanidad, para rebajarlo al papel de sujeto orgánico que subsiste por la voluntad del poder.

El estado de excepción, en este orden de ideas, incluye una vida humana separada de las apariencias legales y ciudadanas. Una vida que no es objeto de salvaguarda sino de supresión arbitraria. El objetivo del poder soberano al decretar el estado de excepción no es otro que hacer una exclusión- inclusión jurídica de la vida y convertir a los individuos en objetos a merced de la voluntad de quien detenta el poder; hacerlos “matables” en pos de garantizar la existencia del orden instituido. El estado de excepción hace coincidir el orden jurídico con el orden político, acción que no es del todo nueva pero sí con presencia más radical en la política moderna. El Estado creado sobre la base del interés de clase declara la vida insacristificable en el orden jurídico que lo acompaña y desarrolla, y a su vez incluye la decisión política de la “sacristificabilidad” de la existencia humana en aras de la cristalización de la relación de poder instituido³.

3 Según Agamben, lo que caracteriza la política moderna no es simplemente la inclusión de la *Zōe* en la *polis*, hecho que ya de por sí la hace objeto del poder, el cálculo y la previsión de lo

El orden jurídico, entonces, envuelto en una paradoja que él mismo crea como expresión del interés burgués, creado para ser el garante de la vida de los individuos, se convierte en la posibilidad misma de la supresión de la existencia humana. Actuando aún en contra de los designios demoliberales, se convierte en aparato de muerte, de supresión de la existencia individual, pero con ello garantiza la viabilidad de la acumulación capitalista.

REFERENCIAS

- Agamben, G. (1998). *Homo sacer: El poder soberano y la nuda vida*. 1. Pre-Textos.
- Agamben, G. (2008). *Estado de excepción*. Editorial Archipiélago.
- Anderson, P. (1986). *El Estado absolutista*. Siglo XXI.
- Benjamin, W. (1990). Para una crítica de la violencia. *Revista Foro*, (11), 10-38.
- Bolívar, I. (2003). Construcción del Estado y consecución del monopolio de la coerción legítima en occidente. Referentes conceptuales para pensar en el vínculo Estado-Violencia en Colombia. En F. González, I. Bolívar y T. Vázquez (Eds.), *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado* (pp. 237-259). Cinep.
- Burke, E. (1774). *Discurso al electorado de Bristol*.
- Capella, J. (1969). *Marx: El derecho y el Estado*. Oikos-Tau Ediciones.
- Carr, E. (1999) *¿Qué es la historia?* Ariel.
- Dobb, M. (1987). *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. Siglo XXI.
- Dobb, M. (1976). *Del feudalismo al capitalismo*. Crítica.
- Engels, F. (1976). *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Editorial Ricardo Aguilera.

estatal; lo decisivo es que el espacio de la *nuda vida* (vida desnuda) que estaba situada fuera del ordenamiento jurídico, vaya de manera progresiva siendo incluida en los cálculos del poder, y con ello del espacio político. Con ello se indiferencia la *bios* (vida objeto de biografía, civilidad) de la *Zöe* (vida como manifestación orgánica, objeto de zoología).

Engels, F. y Marx, C. (1974). *Contribución a la crítica de la economía política*. Obras Escogidas. Editorial Progreso.

Engels, F. y Marx, C. (1974). *La ideología alemana*. Grijalbo.

Hilton, R. H., Dobb, M. H. y Bergada, D. (Eds.). (1978). *La transición del feudalismo al capitalismo* (2.ª ed.). Crítica.

Mellossi, D. y Pavarini, M. (1980). *Control y fábrica: Los orígenes del sistema penitenciario*. Siglo XXI.

Nietzsche, F. (2020). *Humano, demasiado humano*. Editorial Lea.

Negri, A. (1993). *El poder constituyente*. Librerías Prodhufl.

Pereyra, C. (1974). *Violencia y Política*. Fondo de Cultura Económica.

Poulantzas, N. (1969). La teoría marxista del Estado y del derecho y el problema de la “alternativa”. En *Hegemonía y dominación en el Estado Moderno* (pp. 11-41). Siglo XXI.

Poulantzas, N. (1965). *Fascismo y dictadura*. Siglo XXI.

Schmitt, C. (1971). *Legitimidad y legalidad*. Aguilar.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1900*. Alianza Editorial.

Williams, R. (2000). *Marxismo y literatura*. Editorial Península.

PODER Y CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES

Crispiniano Duarte Vega

CARACTERIZACIÓN

Desde una perspectiva sociológica, el poder se puede definir y caracterizar como la manera de influenciar e inducir un comportamiento específico de parte de una o varias personas, sobre las decisiones de otro individuo o grupo, bajo el supuesto de que con ello se hace manifiesta una “orientación compartida” para desarrollar acciones fundamentales en los ámbitos sociales, teniendo como base un relacionamiento coordinado y controlado (Munera, 2005). La hipótesis fundamental de un proceso de empoderamiento en las organizaciones es que el poder se caracteriza por un tipo de subjetividad que induce a obedecer y cooperar con unos propósitos predispuestos; en tanto los sujetos actúan a conveniencia con unos ideales y unos marcos de comportamiento regulados por el interés (Habermas, 1973). Es un *lazo social* que disciplina y genera marcas disciplinares especializadas, que van de los consensos a la creación de estructuras sociales y escenarios de acción con unos objetivos y unos fines específicos (Mayntz, 1982).

A renglón seguido y dentro del ámbito de orden y manejo, es necesario caracterizar de qué manera el Poder se manifiesta y toma forma en los ámbitos de una organización coherente y consistentemente establecida (Johansen, 1991). Es evidente que el poder es visto como un fetiche asociado con dominio, autoridad, imposición e inclusive violencia. En este orden de ideas, el poder como baluarte moral, entre otros, y las demás manifestaciones de vida ejemplar, son una propuesta constante que se convierte en el insumo organizacional. Desde esta perspectiva, Michel Foucault (1994, pp. 34-35), en la *Hermenéutica del sujeto*, plantea que el “principio de racionalidad moral” induce al sujeto a “designa[r] también un determinado modo de actuar, una forma de comportarse que se ejerce sobre uno mismo, a través de la cual uno se hace cargo de sí mismo, se modifica, se purifica, se transforma o se transfigura”.

Con este fundamento conceptual, es posible deducir que el poder emerge como un dispositivo de acciones colectivas, como una constante que articula formas, ideales, símbolos y prácticas que apuntalan, con motivaciones de autenticidad, lo que debe ser el sujeto racional, caracterizado por un deseo de superar lo ineludible. De ahí que, para develar esa dinámica subjetiva de empoderamiento, sea susceptible proponer en primer lugar un balance de la manera como toma forma el poder en la organización; ese tránsito que va de lo discursivo a lo aplicado (praxis), pasando por las subjetivas formalidades organizacionales. En segundo lugar, desde una perspectiva técnica, se plantean precisamente tres (3) corrientes de formalización como lo son el *mejoramiento continuo* (MC), el *new management* (NM) y el *desarrollo organizacional* (DO); como estandartes de manejo y control de las personas en los escenarios de las organizaciones de Gobierno y producción empresarial. En tercer lugar, se expone un ejemplo aplicado de la manera como se intenta implementar el ejercicio organizacional (empoderamiento) en los ámbitos críticos del “desarrollo sostenible” de los ecosistemas.

LOS POSTULADOS DE EMPODERAMIENTO EN LA ORGANIZACIÓN

Es entendible que una aproximación genealógica permite mostrar la manera como han emergido y emergen los fenómenos y los comportamientos de las personas, la figura 1 muestra un marco conceptual que constituye un soporte para mostrar las fases experimentales de la subjetividad y la conformación de un sujeto, en tanto asimilación de sus propias prácticas. Con el siguiente esquema se pretende graficar los procesos de empoderamiento en *tres ejes de experiencia* como base de experimentación/apropiación.

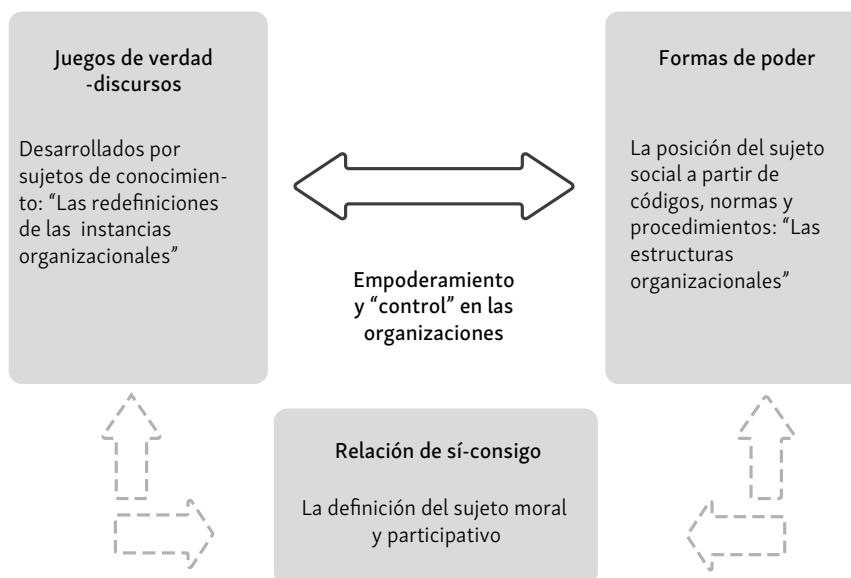


Figura 1. Empoderamiento y control en las organizaciones

Fuente: elaboración propia.

A partir de la figura 1, es posible ver que toda acción o práctica colectiva ha sido sometida a una discusión por aquellos que se abrogan la autoridad para hacerlo. De ahí que es factible entender por *juegos de verdad*, las redefiniciones sobre *sí-mismos* a que la población se ve inducida permanentemente. En los procesos de socialización mediados por la participación política y económica, existe toda una serie de conceptos sobre la solidaridad que abren, cierran y configuran las instancias de manejo y control de las poblaciones. Estas tareas se han adelantado desde los escenarios y circuitos en donde se recrea el poder. Es significativo que los designios de las organizaciones público/privadas se definen como rasgos de autenticidad en unos *juegos de verdad* por parte de expertos que califican la coherencia o incoherencia de los procesos y mandatos de los dirigentes.

Este espectro organizacional, que se puede denominar un imaginario del “buen hacer y disponer”, es ni más ni menos que la orientación pragmática de quienes ordenan la población y desarrollan las técnicas productivas. Son construcciones lógicas inscritas en las posturas socioafectivas y socioeconómicas, en las cuales se recrea el sistema capitalista con postulados de bienestar y placidez, cuyas manifestaciones no admiten verificación alguna, lo que se promulga es que se

avanza hacia un desarrollo y consolidación de una vida feliz, un superlativo crecimiento. Es a partir de las acciones teórico/prácticas en donde se establecen los rumbos que el comportamiento ampliado de la población debe tener en cuenta como una acción eficiente.

A la vez que el imaginario de los juegos de verdad se define en consensos, acuerdos y pactos de buen manejo, se visibilizan y estabilizan de forma paralela unas *formas de poder* o de empoderamiento por medio de las cuales se implementan las técnicas de intervención de la población y la posición que debe tener el sujeto en los escenarios organizacionales. Estas premisas organizacionales enuncian la manera de confrontar las amenazas del movimiento o riesgo y la disposición del sujeto a partir de la optimización de las estructuras, definiendo procedimientos, protocolos y formalidades que establecen *quién depende de quién*. Es en las *estructuras organizacionales*, en donde las personas asociadas les dan forma a sus procesos de convivencia en sociedad. Este tipo de prácticas apuntan a crear seguridad en la población.

Las prácticas de *orden y manejo* asimilables a la gestión organizacional muestran al menos dos características en las que interviene el sujeto en sus procesos: a) La intención de ejecución, para intervenir de acuerdo a los objetivos/fines, y b) La caracterización en un escenario físico en donde se dan unas prácticas señaladas por la confrontación de intereses.

Al plantear estos dos escenarios, se está frente a unas prácticas que propugnan por la conformación de un sujeto que tiene que dar cuenta de unas posturas preestablecidas, las cuales el sujeto está en la obligación moral de acatar. Con ello, el sujeto emerge en la cotidianidad de las organizaciones y define la manera como se dispone o indisponen frente a ellas, en una suerte de comunión que está interpelada por el deseo. Ese es un deseo liberador de restricciones que considera opresoras en su afán de ir de un lugar a otro o hacer esto o lo otro. Interpelado todo ello por ese mismo afán de "*reditualidad*"/ganancia (North, 1990) con el cual el sujeto se autoprograma. A partir de la triada *disposición, liberación y ganancia* el sujeto asimila toda práctica controladora, se inicia en la exploración y explotación de una actividad novedosa y en ella se le cataloga y protocoliza en una *relación de sí-consigo*.

LAS CORRIENTES DE FORMALIZACIÓN

En las llamadas prácticas poscapitalistas (Drucker, 1999) han emergido una serie de escuelas que tienen como fin último hacer más eficiente y eficaz el escenario organizacional y tener evidencias precisas sobre la manera como las personas

cooperan (North, 1990). A manera de ejemplo, se exponen tres (3) de las principales corrientes y los procesos que definen sus prácticas de empoderamiento. Como hipótesis fundamental, existen al menos cuatro factores que caracterizan el ámbito de apropiación (subjetivación) organizacional, estos van del incentivo a la manifestación del propio poder organizacional, la acción participativa y las pertinentes acciones organizacionales; la tabla 1 refleja teóricamente las dinámicas de empoderamiento en las organizaciones.

Tabla 1. Corrientes y procesos organizacionales

	Motivación	Poder	Participación	Organización
Mejoramiento continuo (MC)	Razones históricas Interactividad Responsabilidad recíproca.	Incremental, de acuerdo con el nivel de compromiso. Se obtiene a partir de las soluciones propuestas.	Es el "valor" fundamental de la organización. Se soporta en los efectos "sinérgicos".	Se basa en objetivos (interno) y fines (externo). Alta capacidad de adaptación de acuerdo con las circunstancias.
New management (NM)	La "movilidad" como dispositivo de ascenso. La "posición" como factor de empoderamiento.	La habilidad personal lo potencializa. La "marca" o denominación es el factor de éxito. La acción oportuna y la experticia como referentes de poder.	Es "selectiva" de acuerdo con el puesto de mando. Es totalmente normalizada. Es "denotativa", es decir, se determina quién participa y quién no.	Se funda en los "principios" clásicos. Depende de los "medios" de comunicación formales dispuestos para estos fines.
Desarrollo organizacional (DO)	Fundada en factores psicológicos. Movimiento por "células" que incentivan. Se apoya en factores conductistas y cambio de actitud.	Se fundamenta en la pericia y el carisma. Se justifica por el cargo ocupado.	El compromiso participativo es el facilitador de los procesos. La "sinergia" es fundamental. Se desarrolla con compromisarios.	Son propuestas de "logro", teniendo en cuenta las transformaciones del medio organizacional.

Fuente: elaboración propia.

El *mejoramiento continuo* (MC) ha significado, fundamentalmente para las sociedades orientales, el sustrato histórico y cultural que le dio proyección a los procesos de desarrollo capitalista de la población; esta formación organizacional se apoya en un gran legado histórico y cultural de la población japonesa que, por razones políticas, se encontró frente a condiciones miserables y postrada ante lo ineludible como producto de la guerra, lo cual los arrastró a la indignidad como sociedad. El MC, sin duda es el proceso organizacional de mayor significado en lo corrido de la segunda mitad del siglo xx, que se manifiesta por la manera en

que una población articula sus razones de autonomía, ejecutando acciones de empoderamiento a partir de sus procesos históricos.

A renglón seguido, el *new management* (NM) constituye a ciencia cierta el marco más tecnológico de la organización; además tiene un sustrato político (Brecht, 1967) con el cual se pretende definir un desarrollo de las organizaciones de todo tipo. Se funda en los postulados clásicos de la administración, los cuales tienen que ser refinados en unas acciones neopositivistas que pretenden rescatar aquellos principios o dinámicas que orientaron la administración clásica. El NM reivindica las bondades del sistema capitalista en su máxima expresión, la división social del trabajo, motivando escenarios de competitividad en donde la performatividad (Lyotard, 1991) adquiere una institucionalidad relevante.

El *desarrollo organizacional* (DO), por su parte, se recrea en los escenarios de la “organización verbalizada” (Johansen, 1982), en donde se materializa sistemáticamente el liderazgo y el emprendimiento demoburgués. Consiste en prácticas constitutivas del pionero empresarial por excelencia. El empoderamiento se manifiesta en la capacidad analítica y dinámicas innovadoras del líder capitalista. Es una movilización molecular que apunta a consolidar las bases del sistema capitalista. Se trata de una solidaridad basada en las reglas del mercado, en un contexto en el cual minuciosamente se configuran unas técnicas mercantilistas en un Estado que es visto y asimilado como un nicho o lugar masivo de transacciones, susceptible de ser corporativizado.

LAS TRANSFORMACIONES ORGANIZACIONALES EN UN ESCENARIO ESPECÍFICO

Un marco de empoderamiento, a manera de ejemplo, es el que se pretende definir con la institucionalización o fortalecimiento institucional de las instancias organizacionales que dirimen el Sistema Nacional Ambiental en Colombia (SINA), en el cual existe un esfuerzo por disponer y regentar dominios organizativos, lo que implica necesariamente que se tenga que desarrollar unas maneras y unos postulados para ver y actuar de acuerdo con unos principios de control y manejo que posibiliten caracterizar y definir los principios ambientales como lo son *protección, conservación y sostenibilidad*. Basados en este fundamento, resulta lógico tratar de articular lo que se ha dispuesto desde múltiples instancias orientadoras del manejo ambiental del territorio y la precisa articulación institucional de los Estados. En efecto, son los sistemas organizacionales quienes están en capacidad de implementar toda política necesaria para ordenar y disponer dispositivos de enclave en el ordenamiento del territorio y control de la población. Esto se puede denominar como lo muestra la figura 2.

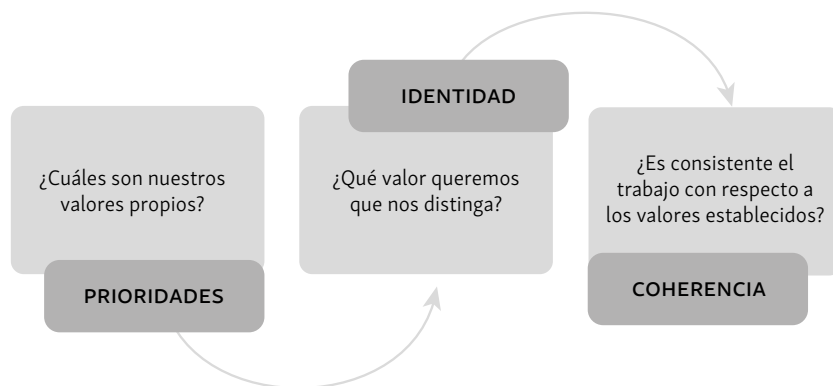


Figura 2. Tipos de decisiones basadas en valores organizativos

Fuente: elaboración propia a partir del módulo n.º 5 "Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. La planificación orientada a resultados" (BID, 2011).

Esta sinopsis muestra cómo se *prioriza*, *identifica* y define la *coherencia* de las conductas sociológicas, a la vez que se posibilita caracterizar la construcción de una ruta de apropiación o ruta crítica hacia la consolidación de un modelo sobre los ámbitos ecosistémicos. Todo ello con el fin de tener una orientación clara y precisa de lo que debe ser la acción organizacional basada en valores de supervivencia, en donde los referentes culturales, como en el caso de la acción ambiental, tienen un consabido y permanente significado. No se puede desconocer que las acciones encaminadas a la protección y conservación son imágenes registradas en la conciencia de las poblaciones, bajo permanentes criterios de conveniencia y necesidad sobre la supervivencia humana. Si lugar a duda, esto constituye la máxima expresión de la condición del ser humano vital, la cual permea toda su condición antropológica y técnica; de este modo es posible superar cualquier razonamiento o, inclusive, cualquier aplicabilidad política. En síntesis, lo moral prima sobre cualquier otro tipo de consideración.

CONCLUSIONES

Incertidumbre, desasosiego e inseguridades de todo tipo son las dinámicas en que se mueven las organizaciones públicas. Existen premuras que conminan permanentemente a los gobiernos a actuar con urgencia. Sin embargo, ese empoderamiento buscado no se manifiesta con precisión. Cada grupo, cada sector, reclaman legitimidad sin evidencias de consolidar esa capacidad decisoria. Las rupturas, el desarraigo y la desterritorialización que generó la movilidad capitalista han hecho que el sujeto contemporáneo esté permanentemente en la búsqueda de maneras de ligarse a algo. Se halla en una búsqueda constante de certezas. No le resulta fácil, en tanto que el sistema se recrea en escenarios de incertidumbre permanente.

Entonces, frente a ese escenario, el sujeto organizacional emerge como un postprofeta que establece lazos sociales a partir de afectos, sensibilizaciones y solidaridades humanas olvidadas, pero las cuales tienen que ser rescatadas, con riesgo de que si no se hace la catástrofe es eminente. Se requiere un sujeto libertario, pero a la vez controlado por una moral competitiva, alguien con un contacto definido en sus actos simbólicos y manifestaciones públicas de fe en el sistema capitalista.

En este orden de ideas, el discurso social conlleva estudiar las relaciones entre las estructuras del discurso y las estructuras de poder para darle margen al argumento organizacional, que no es otro que la promoción de valores, por ende, una argumentación moral. Por consiguiente, es necesario dar cuenta de unas estructuras comunicativas, siendo en este preciso momento cuando la informatización galopante adquiere toda su dimensión de control. En efecto, nos hallamos en un contexto en el que los sistemas informáticos se empoderan para usarse como representación de poder, con un marco político de estilo flexible y alegórico, en donde la retórica y las estrategias que buscan ocultar unas prácticas de control y manejo se ocultan bajo la imagen libertaria.

En consecuencia, al aplicar los fundamentos organizativos se acude a un imaginario humanístico, en tanto que el contexto se fundamenta en condiciones históricas y políticas de la producción de texto y contexto y también en los hechos y circunstancias que condicionan o posibilitan su aplicación (contexto *ex post*). Igualmente, un componente del contexto lo constituyen los discursos interpretativos que elaboran los grupos de poder (partidos políticos, líderes, científicos, empresarios, pastores), una hermenéutica sobre el hecho cotidiano; recreando lenguajes alternativos de los grupos sociales sobre la solidaridad, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad y la divergencia.

REFERENCIAS

- Brech, E. F. L. (1967). *Management: su naturaleza y significado*. Oikos.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Modulo 5º*. Washington D. F. BID.
- Drucker, P. (1999). *La sociedad Pos-capitalista*. Suramericana.
- Foucault, M. (1994). *Hermenéutica del sujeto*. Editorial La Piqueta.
- Foucault, M. (1998). *Vigilar y Castigar; nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Habermas, G. (1973). Conocimiento e Interés. G. Hoyos (Trad.), *Revista Ideas y Valores*, (43), 61-73. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/29III>
- Johansen, O. (1982). *Anatomía de la empresa, una teoría general de las organizaciones sociales*. Limusa.
- Lyotard, J. (1991). *La condición posmoderna, un informe sobre el saber*. Cátedra.
- Mayntz, R. (1982) Las organizaciones y sus objetivos. En *Lecturas de teoría de la organización* (vol. I, pp. 425-452). MAP.
- Múnera, L. (2005). Poder: trayectorias teóricas de un concepto. *Colombia Internacional*, (62), 32–49. <https://doi.org/10.7440/colombiaint62.2005.02>
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Siglo XXI.

ESTUDOS CRÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO: UM BALANÇO PROVISÓRIO

Maria Ceci Misoczky

INTRODUÇÃO

Este texto foi escrito em julho de 2016 como uma introdução a um livro que terminou por não ser editado e no qual se pretendia publicar estudos realizados no período de 2011 a 2014, em que nos dedicamos ao tema da crítica ao desenvolvimento no espaço do Grupo de Estudos Organização e Práxis Libertadora¹, localizado na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A decisão de publicá-lo agora, nos primeiros meses de 2024, se deve a uma atualização da temática no contexto brasileiro do novo ciclo de conciliação de classe, afora no governo Lula-Alckmin. Como diz Paulinho Moska na música “Tudo de Novo”: “é tudo novo de novo, vamos nos jogar onde já caímos”. Em um cenário da economia global muito diferente, assistimos a tentativas de ressuscitar políticas que já se mostraram insuficientes no passado.

¹ <https://www.ufrgs.br/organizacaoepraxislibertadora/sobre/>

O texto que segue apresenta uma discussão sobre o tema da crítica ao desenvolvimento, em uma espécie de desabafo e de debate com interlocutores que podem ser muito esquematicamente organizados em dois grupos: adeptos da Teoria Marxista da Dependência (TMD), que não conseguem adotá-la em sua radicalidade e insistem na possibilidade de um desenvolvimento nacional, e defensores acríticos dos governos lulopetistas, que não admitem qualquer crítica e as tratam como sinônimo de crítica ao próprio sistema democrático. Posteriormente, são brevemente apresentados os estudos realizados naquele período, com os devidos enlaces de acesso.

UMA CRÍTICA AOS ESTUDOS CRÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO

No campo dos Estudos Organizacionais² (EO), o tema do desenvolvimento tem sido tratado, majoritariamente, de modo instrumental, naturalizando a suposta relação virtuosa entre empreendimentos econômicos e melhorias sociais, ou focando apenas no crescimento econômico. No espaço dos chamados Critical Management Studies (CMS), destaca-se o esforço realizado por Cooke (cf. Cooke, 2003, 2010; Cooke e Kothari, 2001; Dar e Cooke, 2008), que enfatiza a relação entre colonialismo, modernismo e gerencialismo nas práticas ditas de apoio ao desenvolvimento (cf. De Vries, 2008).

Essa construção pode ser articulada com o tema do pós-desenvolvimento. Para Esteve (2000), a palavra *desenvolvimento* se encontra no centro de uma constelação semântica que a transforma no conceito mais influente do pensamento moderno, sempre com um sentido positivo de progresso: do simples ao complexo, do inferior ao superior, do pior ao melhor. No contexto latino-americano, destaca-se o trabalho de Escobar (2005; 2008), para quem o pós-desenvolvimento indica a possibilidade de imaginar uma era na qual o desenvolvimento deixe de ser o princípio central de organização da vida social. Para tanto, o desenvolvimento deveria ser reconstruído para promover sociedades “mais democráticas, ambientalmente sustentáveis, socialmente justas e culturalmente pluralísticas” (Escobar, 2008, p. 197).

Misoczky (2011) aponta as insuficiências dessas proposições, indicando que o pós-desenvolvimento é uma abordagem orientada antropológica e culturalmente, que critica um discurso que produz efeitos totalizantes sobre o conhecimento e

2 Este é um campo de estudos de característica interdisciplinar que pertence à grande área da Administração, no qual nosso trabalho se localiza.

as práticas locais. Portanto, seria necessário resistir por meio do fortalecimento dessas práticas e da possibilidade de aprender com o conhecimento que produzem. Já a crítica ao management (tanto à gestão quanto ao gerencialismo) indica a necessidade de confrontar sua incidência em práticas concretas realizadas por diferentes organizações, em diferentes locais. A autora aponta que, apesar dessas diferenças, essas proposições compartilham uma visão crítica da modernidade, consideram as relações assimétricas de poder entre países do Norte e do Sul, e se opõem a estratégias dirigidas a impor o mito do desenvolvimento, destruir a natureza, e as identidades e culturas locais. Elas também compartilham a desconexão das práticas que tomam como objeto — alternativas locais no pós-desenvolvimento ou práticas gerencialistas em projetos de apoio ao desenvolvimento — das relações sociais mais amplas nas quais estão inseridas. Além disso, a excessiva ênfase do pós-desenvolvimento em alternativas locais pode contribuir para a cooptação das organizações³ e para a apropriação de seus discursos e práticas, como é sugerido por Dar e Cooke (2008) e por Böhm, Dinerstein e Spicer (2010).

No âmbito do Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora, “nos dirigimos à crítica do desenvolvimento, não como um fim em si, mas como uma agenda que nos foi dada pelos lutadores sociais em seus embates para defender modos de vida contra os avanços do capital que, em muitos casos, são auspiciados por governos autodefinidos como progressistas em nome do desenvolvimento” (Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora, 2014, p. 277). Foi assim que tomamos o tema do desenvolvimento em vários projetos⁴. No entanto, precisamos reconhecer que, ao denominar nossa linha de pesquisa como Estudos Críticos do Desenvolvimento, ficamos ainda parcialmente presos na armadilha do desenvolvimento. Parcialmente, porque o conteúdo dos trabalhos que realizamos evidenciaram que essa denominação não apenas expressava um equívoco, como era incoerente com seu conteúdo. Vejamos as razões.

3 Escobar (2008), p. ex., não mostra preocupação com a presença de ONGs ligadas ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e a outras agências internacionais nos projetos de desenvolvimento local da Região do Pacífico da Colômbia.

4 “A tradição do pensamento social brasileiro, expresso por intelectuais, artistas e políticos que, nas décadas de 1950 e 1960, articulavam seu discurso em torno dos temas nação, povo e desenvolvimento em sua relação com o discurso atual sobre desenvolvimento nacional”, Projeto financiado pelo CNPq (2010-2012); “Abordagens em disputa sobre desenvolvimento”, Projeto financiado pela fapergs (2011-2103); “A estratégia emergente de desenvolvimento nacional”, Projeto financiado pelo cnpq (2013-2015) – todos coordenados por Maria Ceci Misoczky. Simultaneamente, nos dedicamos ao estudo do pensamento social brasileiro, Projeto financiado pela CAPES (2009-2014), coordenado por Paulo Emílio Matos Martins e, na UFRGS, por Maria Ceci Misoczky.

De acordo com Veltmeyer (2010, p. 17 e 24),

Os Estudos Críticos do Desenvolvimento implicam um reposicionamento da teoria e da prática do desenvolvimento regressando aos fundamentos, retornando ao uso de conceitos que descrevem o mundo como um mundo dado empiricamente, incluindo as suposições e crenças que subjazem a esses conceitos, e gerando teorias que tentem explicar a realidade da ordem atual das coisas, especialmente em relação com as distorções empiricamente verificáveis da iniquidade social das desigualdades estruturais, da generalizada e profundamente arraigada injustiça social. [...] se orienta a mostrar a importância de considerar o desenvolvimento como um processo que se constitui historicamente, proporcionando uma série sucessiva de contextos que devem tomar-se em conta em qualquer pensamento do desenvolvimento. A análise do processo de desenvolvimento deve considerar e combinar de forma ótima, três tipos de fatores: estruturais (considerando o funcionamento do sistema), estratégicos ou voluntaristas (considerando o desenvolvimento como resultado da ação dirigida conscientemente); isto é, o nexos das condições sociais objetivamente dadas e das ações desejadas subjetivamente.

Percebe-se que os ECD compartilham as mesmas limitações dos CMS, sendo ambos marcados pelo desejo de aperfeiçoar as práticas vigentes. Podemos, portanto, transpor para os ECD a crítica feita por Misoczky e Amantino-de-Andrade (2005) aos ECA, considerados pelas autoras como uma expressão das ciências sociais funcionais (nos termos definidos por Dussel, 2001), ou seja, aquelas que têm um sentido positivo e almejam que o sistema funcione, ainda que esperando um modo mais justo.

Outra situação com a qual nos deparamos de modo recorrente foi a dificuldade de autores que se colocam no campo do marxismo e, mais especificamente, adotam como principal referência a Teoria Marxista da Dependência, em recusar o desenvolvimento como categoria válida. Nos perguntávamos, nessas situações, se “é possível ser marxista e fazer a crítica positiva do desenvolvimento”? A resposta óbvia seria não, mas a dificuldade da recusa do desenvolvimento a tornava uma pergunta relevante. Nesse sentido, é preciso destacar o esforço de Bonente (2011) em contrastar a posição sobre desenvolvimento oferecida por Marx e a veiculada pelas teorias do desenvolvimento no campo disciplinar da Economia que, mesmo quando críticas, apresentam uma crítica positiva, definida pela autora a partir da proposição de Duayer (2011, ap. Bonente 2011, p. 134):

A crítica positiva, como se sabe, toma o mundo tal como ele se apresenta como um dado insuperável, incontornável. E é nesse quadro de um mundo por princípio inalterável em sua estrutura e constituição essencial que a crítica positiva comparece, primeiro descrevendo o mundo — positivamente — e, segundo, em conformidade com tal descrição, prescrevendo as atitudes e práticas possíveis dos sujeitos. A crítica positiva, é preciso não se iludir, pode ser de fato crítica à sua maneira. Pode se insurgir sinceramente contra as infâmias desse mundo incontornável. E mobilizar instrumentos teóricos sempre mais sofisticados para consertar os erros do mundo, ou para desentortar o mundo, como imaginava fazer Quixote. E arregimentar paixões, sinceras paixões, sem as quais tais instrumentos restariam inertes, para a reparação do mundo. Todavia, recorde-se, a crítica positiva e as práticas que alimenta são sempre prisioneiras desse mundo, do mundo imediato, anistórico.

Conclui Bonente (2011, p. 135):

No caso de Marx, bem ao contrário, percebemos que a crítica dirigida ao capitalismo pode ser mais bem caracterizada como uma crítica negativa: “crítica do trabalho no capitalismo, crítica do trabalho como atividade socialmente mediadora, ou seja, crítica da sociabilidade fundada no trabalho” (Duayer).

Duayer (2012, pp. 39-41) afirma a crítica da economia política como crítica ontológica da sociabilidade capitalista e, portanto, “crítica, de fato, é crítica ontológica”, como a realizada por Marx: “crítica da sociedade capitalista, da formação socioeconômica posta pelo capital”. Esse autor trabalha em diálogo com Lukács (2010, p. 71), para quem

A crítica de Marx é uma crítica ontológica. Parte do fato de que o ser social, como adaptação ativa do homem ao seu ambiente, repousa primária e irrevogavelmente na práxis. Todas as características reais relevantes desse ser podem, portanto, ser compreendidas apenas a partir do exame ontológica das premissas, da essência, das consequências etc. dessa práxis em sua constituição verdadeira, ontológica.

É a práxis — categoria básica fundamental — que caracteriza a universalidade da forma do ser e que, sendo base social do ser humano e de todos os momentos do seu ser, “produz a superação do mutismo do gênero como base do seu auto

devir”. Ou seja, a práxis é a base do ser social e, diz Lukács (2010, p. 74), a primeira práxis é o trabalho.

Nessa direção, e retomando os argumentos de Marx nos *Grundrisse*, em diálogo com a ontologia do ser social de Lukács, Duayer (2012, p. 43) argumenta que “Marx é crítico da centralidade do trabalho, posto que ela é característica específica do capitalismo”:

O trabalho, por si só, só é central nessa sociedade. Só nela os sujeitos se relacionam indiferentemente à sua atividade vital especificamente humana, ao conteúdo e finalidade de seu trabalho, que para cada um deles só interessa enquanto meio de acesso às suas condições de vida produzidas pelos outros. E, por isso racionalmente encaram o seu trabalho e o respectivo produto como pura quantidade, ou seja, de maneira unidimensional. O resultado desse modo muito particular dos produtores se relacionarem com o seu produto é um modo produção, uma produção das condições materiais de vida com um dispositivo interno, exclusivamente dela, que a faz necessariamente produção crescente. E crescentemente estranhada. Capital sendo trabalho morto, passado, objetivado, pode-se sugerir que, na análise marxiana, essa é a contradição fundamental desse modo de produção, a saber, os sujeitos estão subsumidos, escravizados à dinâmica do produto do seu trabalho. Sujeitos, portanto, à dominação abstrata do produto do seu trabalho como capital.

A crítica a essa organização leva à ideia da autorrealização no trabalho atrativo, da progressiva redução do trabalho vivo requerido, da supressão do caráter negativo do trabalho como trabalho estranhado. Nesse sentido, diz Duayer (2012, pp. 45-46), “pode-se defender que a sua crítica [de Marx], ontológica ao capitalismo, que é preciso restaurar, é crítica da centralidade do trabalho”.

Na sua dimensão mais relevante e universalizável, é crítica dessa escravização de todos nós à dinâmica de nosso trabalho passado, dinâmica fundada na centralidade do trabalho, em nossa sociabilidade como trabalhadores, mas que, ao mesmo tempo, prescinde cada vez mais de trabalho e, portanto, de nós todos como trabalhadores. [...] considero essencial frisar a diferença entre trabalho como categoria específica fundante do ser social, como Lukács procura sustentar sempre se baseando em Marx,

e centralidade do trabalho. [...] o trabalho não pode ser central. Ao contrário, o desenvolvimento e a complexificação do ser social, tornados possíveis precisamente pelo trabalho, fazem com que o complexo do trabalho tenha necessariamente uma participação sempre declinante no conjunto de seus complexos constitutivos.

Essa afirmação não causa estranhamento para quem leva O Capital em consideração. No entanto, de tanto discutir as relações centro-periferia na divisão internacional do trabalho, pode ter havido uma subestimação — mesmo na TMD — da divisão social do trabalho. Se o problema reside apenas na divisão internacional do trabalho, perde-se de vista a teoria do valor e, em decorrência, a crítica negativa do capitalismo e do desenvolvimento que, obviamente, só pode ser desenvolvimento do capitalismo e, portanto, desenvolvimento da exploração do trabalho.

Tentamos encontrar onde e como essa perda ocorreu. O caminho foi retomar textos fundantes dos debates sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento na vertente marxista.

Começamos por Baran (1977, p. 73) que, em *A economia política do desenvolvimento*, publicado originalmente em 1957, afirma:

A compreensão dos fatores responsáveis pela magnitude e modo de utilização do excedente econômico constitui um dos objetivos mais importantes de uma teoria do desenvolvimento econômico. Através da 'Economia pura' não conseguiremos sequer nos aproximar dessa compreensão. Para obtê-la temos de examinar a economia política do desenvolvimento.

Nesse intento, o conceito de excedente econômico é central: "diferença entre o produto efetivo de uma comunidade e o seu efetivo consumo". Segue uma nota de rodapé imprescindível: "O excedente econômico efetivo compreende, obviamente, parcela menor do produto social que a abrangida pela noção marxista de mais-valor" (Baran, 1977, p. 73).

O "ritmo e a direção do desenvolvimento econômico de um dado país, em um dado momento, dependem [...] tanto da magnitude como do modo de utilização do excedente econômico". Esses, por sua vez, são determinados e, ao mesmo tempo, determinam "o grau de desenvolvimento das forças produtivas, a estrutura das relações socioeconômicas correspondente e o sistema de apropriação do excedente econômico que estas relações envolvem" (Baran, 1977, p. 101).

Segue-se uma discussão sobre os aspectos nos quais o capitalismo monopolista difere de sua fase competitiva⁵. Após, encontramos um capítulo intitulado “As raízes do subdesenvolvimento”, que revisa a pilhagem colonial e conclui conjecturando “sobre a velocidade que os países hoje subdesenvolvidos teriam enveredado [...] se não tivesse se verificado a invasão e a exploração estrangeiras” (Baran, 1977, p. 235).

A partir do “exame da situação atual dos países capitalistas subdesenvolvidos”, Baran (1977, pp. 237-238) propõe uma “morfologia do subdesenvolvimento”, com base na afirmação de que “a distinção mais profunda e verdadeiramente decisiva só pode ser percebida quanto cogitamos [...] das condições relacionadas com o modo de utilização do excedente econômico”.

Portanto, se no mundo subdesenvolvido “o sistema capitalista, inicialmente poderoso instrumento de desenvolvimento econômico, converteu-se em não menos formidável obstáculo ao progresso humano”, se “a discrepância entre o que poderia ser realizado com as forças produtivas à disposição da sociedade e o que está sendo efetivamente obtido é incomparavelmente maior nos países adiantados que nas áreas atrasadas” (Baran, 1977, p. 341), e se o problema reside meramente na utilização do excedente econômico, a solução não é a destruição do capitalismo, mas o planejamento — inspirado no modelo soviético.

Como excedente econômico planejado, ela [a parcela do produto social que se transforma em excedente econômico efetivo] tem que ser conservada dentro dos limites estabelecidos pelas necessidades da sociedade como um todo; como excedente econômico planejado, tem que ser mobilizada de maneira tal que o sacrifício que envolve seja repartido, equitativamente, por toda a sociedade; como excedente econômico planejado, tem que ser utilizada de modo a proporcionar, a longo prazo, o desenvolvimento ótimo dos recursos materiais e humanos da sociedade (Baran, 1977, p. 366).

Fica claro que a teoria do valor desapareceu e que a crítica é ao desenvolvimento desigual do capitalismo, não ao que é específico desse modo de produção: a exploração do trabalho.

5 Trataremos desse tema mais adiante no texto publicado cerca de 10 anos depois (Baran e Sweezy, 1966).

Em Baran e Sweezy (1966, p. 53) encontramos a mesma abordagem, com o desaparecimento da teoria do valor, que é central na análise marxiana do desenvolvimento das relações sociais de produção no sistema do capital. Ignorando o conceito abstrato de capital total (capital investido nos meios de produção e capital investido na força de trabalho — capital constante e capital variável), os autores defendem que no capitalismo monopolista as relações de mercado são “essencialmente relações de preço” (desaparecendo o aumento da extração da mais-valor, seja pelo tempo de trabalho necessário seja pela produtividade). Baran e Sweezy (1966, p. 10) substituem mais-valor por excedente:

Nós preferimos o conceito de ‘excedente’ ao [conceito] tradicional marxiano ‘mais-valor’ porque o último é, provavelmente, identificado nas mentes de muitas pessoas familiarizadas com a teoria econômica marxiana como igual à soma de lucro-juro-renda. [...] Marx demonstrou que a mais-valor também inclui outros itens, como os ingressos do Estado e da igreja, as despesas para transformar mercadorias em dinheiro, e os salários de trabalhadores improdutivos. Em geral, entretanto, ele os trata como fatores secundários e os elimina do seu esquema teórico básico. [...] esse procedimento não mais se justifica.

Parece não haver o entendimento de que, em Marx, a análise em termos de valor e mais-valor subsume a divisão da mais-valia em lucro, juro e renda, e afirma a relação entre mais-valor e capital total.

Nesse livro, excedente é “a diferença entre o que a sociedade produz e os custos para produzi-lo”, e “o tamanho do excedente é um índice de produtividade e riqueza, de quanta liberdade uma sociedade tem para atingir as metas que estabelece para si” (Baran e Sweezy, 1966, p. 9). Não importa, portanto, o que ocorre no processo produtivo; não importam mais as relações sociais de produção fundadas na exploração do trabalho; não importa a qual classe pertencem os meios de produção. A análise de classes é substituída pela composição entre renda nacional e demanda efetiva, e a distribuição de excedente entre os capitalistas seria um problema do mercado (não mais a divisão do produto social entre capital e trabalho)⁶.

6 Esse livro tem ainda algumas afirmações absurdas em uma leitura marxiana que não serão tratadas aqui, mas que devem ser mencionadas. (1) A acumulação de capital através da publicidade – Baran e Sweezy (1966, pp. 114 e 142) afirmam que o esforço de vendas “é idêntico às despesas com a circulação de Marx. Mas, na época do capital monopolista, ela joga um papel, qualitativa e quantitativamente, além de qualquer coisa que Marx poderia ter

Quase duas décadas depois, Chilcote (1983, pp. 103-104) discute as “Teorias reformistas e revolucionárias do desenvolvimento e subdesenvolvimento”:

A maior parte das teorias faz distinção entre o mundo capitalista avançado, no qual a acumulação e a reprodução capitalista são conspícuas e as menos desenvolvidas que não se beneficiam por inteiro da acumulação capitalista. Estas áreas são caracterizadas como exploradas, deformadas, dependentes e subdesenvolvidas. A maioria das teorias do desenvolvimento e subdesenvolvimento tende a considerar o mundo como predominantemente capitalista [sic]. [...] Fundamentalmente, capitalismo implica a predominância da propriedade privada dos meios de produção. Ao contrário, o socialismo pressupõe a propriedade coletiva dos meios de produção e a apropriação também coletiva do produto social excedente. [...] Neste processo a provisão para as necessidades básicas de toda a população torna-se uma meta essencial, alcançada através da economia planejada.

Essa afirmação só pode ser aceita como a expressão de uma reprodução acrítica das proposições de Baran, até porque, na década de 1980, já era, no mínimo, anacrônico insistir nos méritos do regime soviético como economia planejada baseada na propriedade coletiva dos meios de produção, que distribui os excedentes para atender às necessidades básicas em meio ao conjunto de informações sobre a realidade da vida cotidiana da população que ali vivia. E, mais importante, a teoria do valor continua desaparecida.

Por que, então, trazer esse artigo? Porque, apesar dessa evidente fragilidade, o autor faz uma consideração interessante para nossas preocupações, confirmando nossa suposição sobre o caráter distintivo de Ruy Mauro Marini com relação aos demais autores usualmente vinculados à TMD. Em “Dialética da Dependência”, Marini (2005, p. 162) coloca no centro do fenômeno da dependência o tema do trabalho. Diz ele:

sonhado” e se torna “um poderoso antídoto da tendência do capital monopolista a afundar em um estado de crônica depressão. O aumento da demanda efetiva resultaria em um efeito positivo sobre os salários e sobre o funcionamento da economia pela indução de novos investimentos. (2) Esse processo seria semelhante aos efeitos dos gastos governamentais de recursos obtidos através de impostos, ou seja, criar salário e emprego.

Desenvolvendo sua economia mercantil, em função do mercado mundial, a América Latina é levada a reproduzir em seu seio as relações de produção que se encontravam na origem da formação desse mercado, e determinavam seu caráter e sua expansão. Mas esse processo estava marcado por uma profunda contradição; chamada para contribuir com a acumulação de capital com base na capacidade produtiva do trabalho, nos países centrais, a América Latina teve de fazê-lo mediante uma acumulação baseada na superexploração do trabalhador. É nessa contradição que se radica a essência da dependência latino-americana.

Voltando a Chilcote. Ele propõe uma divisão entre autores dependentistas que consideram que o capitalismo é progressivo (André Gunder Frank e Samir Amin, entre outros); que professam posições nacionalistas e reformistas do capitalismo (Raúl Prebisch, Manuel Correia de Andrade, Celso Furtado, Pablo González Casanova e Fernando Henrique Cardoso); e que apresentam concepções socialistas para revolucionar e transcender o capitalismo (Caio Prado Júnior, Theotonio dos Santos, Aníbal Quijano e Ruy Mauro Marini).

Nos interessa esse último grupo e a afirmação que faz sobre esse último autor: “Enfocando relações de produção, Marini diferia, pois, de outros pensadores que enfatizavam considerações de mercado e de comércio” (Chilcote, 1983, p. 110). Uma síntese de sua análise:

Em suma, a maioria dos autores reformistas e todos os revolucionários adotavam uma posição contra o imperialismo; todos certamente estavam preocupados com as consequências negativas do imperialismo, e a maior parte preferia alguma forma de socialismo, fosse do tipo social-democrático ou revolucionário. Enquanto os reformistas manifestavam esperança pela burguesia nacional emergente, os revolucionários documentavam cuidadosamente o fracasso da burguesia nacional ferente ao imperialismo. Todos os autores adotavam um modelo estrutural, separando o centro capitalista avançado da periferia atrasada e subdesenvolvida. Na sua apreciação do capitalismo, a maioria atentou mais para os mercados, o comércio e a circulação internacionais do que para os padrões internos de produção. Os autores reformistas tendiam a não enfatizar a luta de classes em suas análises do subdesenvolvimento na periferia, embora alguns deles usassem categorias de classe como burguesia e proletariado. Contrariamente, todos os autores revolucionários referiam-se

a essas e a outras categorias de classe, embora sua atenção ao desenvolvimento e dependência por vezes os desviasse de uma análise de classes em profundidade. (Chilcote, 1983, pp. III-III2)

Dussel (2012, p. 357) já havia chamado a atenção para o tema da contradição capital-trabalho no âmbito da teoria da dependência:

Parece-me [...] que na “questão da dependência” o debate às vezes confunde a contradição “capital/trabalho” numa nação (que é essencial) com a contradição “capital/capital” de uma nação capitalista com outra (que é interna ao capital mundial). Os que se opõem à teoria da dependência parecem fazê-lo porque os dependentistas negam a contradição capital/trabalho, sem perceber que não se a nega, mas que se subsume na contradição interna o capital na concorrência de capitais de uma nação capitalista com outra. Nas uma coisa (contradição capital/trabalho ou sistema interno nacional) não nega a outra (contradição capital/capital de uma nação com outra). Parece que não é marxista a análise da contradição capital/capital, concorrência de capitais de uma país central-desenvolvido com outros capitais periféricos-subdesenvolvidos. Mas é tão marxista analisar uma situação de dependência (interna ao capitalismo mundial, mas com diferenças nacionais importantes) quanto analisar a relação essencial capital/trabalho.

Novamente, parece que estamos beirando a obviedade. No entanto, não se pode negar a existência de uma tendência a enfatizar a contradição capital-capital que, às vezes, leva ao deslize de pensar que, em condições menos desiguais de troca, algum desenvolvimento poderia ocorrer sem, no entanto, enfrentar o tema do valor e das relações de produção centradas no trabalho.

Feitos esses esclarecimentos, podemos retomar os estudos que realizamos e os debates que enfrentamos, lembrando que os trabalhos estarão sistematizados no item final deste texto.

Ao longo de nosso trabalho, foram frequentes situações nas quais tínhamos que explicar nossa posição face à inquietação daqueles que não compreendiam como podíamos criticar as oportunidades de consumo para a dita “nova classe média” (Abdala, 2014) ou a chamada distribuição de renda via bolsa-família (Dornelas Camara, 2014).

Como Mészáros (2004, p. 233) deixa claro, “as ideologias dominantes da ordem social estabelecida desfrutam de uma importante posição privilegiada em relação a todas as variedades de contraconsciência”. Além disso, dada essa posição privilegiada, elas podem “ditar as condições e regras gerais do próprio discurso ideológico”, com sérias consequências para aqueles que “tentam articular alguma forma de contraconsciência, pois são obrigados a reagir às condições impostas, em um terreno escolhido por seus adversários”. Esse esclarecimento explica as reações, às vezes excessivamente enfáticas, vindas daqueles que se localizam nessa posição. No entanto, também tínhamos que explicar nossa crítica a parceiros que, ainda que professando compartilhar nossa posição política, por vezes não conseguiam se libertar dos mitos ideologizados do desenvolvimento.

Mészáros (2004, p. 234) ajuda com mais um esclarecimento, desta vez sobre a inseparabilidade da dialética da afirmação e da negação. Em nosso trabalho, nunca realizamos a negação unilateral que permaneceria “dependente do objeto negado” e sempre a articulamos com a posição da “força social capaz de se tornar a alternativa hegemônica à classe (ou classes) dominante da ordem estabelecida”. Ou seja, como já indicamos em outras ocasiões (cf. Misoczky *et al.*, 2009),

[...] o desafio de articular de modo abrangente a teoria alternativa — tanto no plano da ação individual quando no da ação coletiva juntamente com todos os complexos instrumentais e institucionais requeridos para sua implementação prática — não pode ser evitado. A crítica radical do status quo social deve definir sua “práxis” (isto é, a estratégia praticamente viável da transformação revolucionária) como referência à sua própria base, inerentemente positiva. (Mészáros, 2004, p. 234)

Além disso, nossa crítica nunca desconsiderou necessidades sociais concretas, pelo contrário. Mais uma vez, a dialética. Reconhecer a existência de necessidades sociais concretas que são, ainda que muito parcialmente, atendidas por programas sociais não pode se sobrepor à análise e à denúncia das limitações e perversidades desses programas, desde a posição do trabalho vivo subsumido à dominação do sistema do capital.

Vindos de debates nos quais precisávamos defender nossas posições, fomos tomados por uma sensação de obviedade pelos acontecimentos recentes. As contradições de uma frente política dirigida pela grande burguesia interna

brasileira, com o apoio de setores das classes populares atendidos pelos programas sociais (Berringer, 2014), ganharam visibilidade desde o final de 2014, quando o impacto da crise e do baixo crescimento da economia nacional já apontavam para as políticas que viriam a se concretizar logo no início do segundo mandato da presidenta Dilma. Além disso, é claro, a relação privilegiada entre empresas pertencentes ao grupo das chamadas campeãs nacionais e componentes da estrutura governamental e partidária que foi instrumentalizada nos processos de *lawfare* no âmbito da Operação Lava-Jato, vinha sendo apontada por diversos autores (García, 2011, 2012; Misoczky e Imasato, 2014; Novoa, 2009; Tautz *et al.*, 2012).

Nos espaços do próprio partido da presidenta já havia indicativos do esgotamento da estratégia de desenvolvimento até então adotada, e que se basearia, em sua versão oficial, em dois pilares: “o primeiro, fundado na expansão do mercado de consumo de massa resultante da incorporação progressiva das famílias trabalhadoras; e o segundo, centrado no investimento, público ou privado induzido pelo governo, em infraestrutura” (Dweck *et al.*, 2013, p. 1). É o caso, por exemplo, do alerta feito por Biancarelli e Rossi (2013) sobre a não convergência entre os componentes do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit fiscal e metas de inflação) e o assim chamado projeto social-desenvolvimentista, no qual, segundo Carneiro (2012, p. 21), haveria uma subordinação do desenvolvimento das forças produtivas à meta do desenvolvimento social. Claro, desenvolvimento social definido em termos de consumo:

[...] sua ideia chave é a definição do social como eixo do desenvolvimento, ou seja, propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo desenvolvimentismo, nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta do desenvolvimento social, vale dizer, a direção e a intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo. Na formulação de Bielschowsky (2001)⁷, a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massa. [...] A rigor, essa estratégia teria de estar ancorada em políticas distributivas permanentes que acarretassem a melhoria progressiva

7 A referência do autor é Bielschowsky, Ricardo. (2001). Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

da distribuição funcional de renda, ou seja, os rendimentos do trabalho teriam de aumentar mais rapidamente do que a produtividade. Em segundo lugar, seria crucial a disseminação e ampliação do crédito. Somente a combinação de ambos permitiria superar o caráter subordinado dos segmentos produtores de bens de consumo no capitalismo.

Essa posição expressa um momento do desenvolvimento do capitalismo no qual foi introduzida, em todas as partes, a ideia e o hábito de que o “consumo de mercadorias é a máxima expressão de conforto e de liberdade” (Vega Cantor, 2007, p. 86). Isso ajuda a compreender a conformação do que Boito Jr. e Berringer (2013, p. 31) denominam “frente política neodesenvolvimentista”, uma frente “heterogênea e eivada de contradições”:

Tal frente reúne a grande burguesia interna brasileira⁸ que é a sua força dirigente, a baixa classe média, o operariado urbano e o camponato. A frente incorpora, também, aquele amplo e heterogêneo setor social que compreende desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação de penúria e outros setores que a sociologia crítica latino-americana do século passado denominou de “massa marginal”.

No entanto, e como não poderia deixar de ser, essa frente “funciona enquanto a burguesia deseja que funcione”, como indica Iasi (2015, p. 1). Claro está que “a grande burguesia e o imperialismo lucraram com o ciclo petista”. Porém, sua expressão política tem outros problemas, e a “ocupação do espaço político central pelo pt rouba [da grande burguesia] sua essencialíssima função na vida”. Por isso, “ela precisa encontrar um meio de se livrar do pt porque este ocupa o lugar que por coerência seria o seu” (Iasi, 2015, p. 1).

Diante deste cenário intrincado o pt mantém-se fiel à sua ação aparentemente errática. Faz todos os esforços para garantir a credibilidade diante do grande capital e de seus aliados de direita, que constituem a base operacional de seu governo; ao

8 “A grande burguesia interna, força dirigente da frente neodesenvolvimentista, encontra-se distribuída por diversos setores da economia – indústria, mineração, construção pesada e a cúspide do agronegócio que são as empresas exportadoras de produtos agropecuários. O que unifica essas grandes empresas é a reivindicação de favorecimento e a proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro” (Boito Jr. e Berringer, 2013, p. 32).

mesmo tempo em que precisa mobilizar suas “bases sociais” (de fato, eleitorais) para não virar presa fácil contra aqueles que querem sua queda. Nesse ponto, a coisa fica ridícula. O governo impõe as chamadas medidas de austeridade e ataca diretamente os direitos dos trabalhadores. O principal partido do governo (talvez o segundo na linha hierárquica depois do PMDB) — o PT — aprova por maioria as medidas de austeridade propostas, e o ex-presidente Lula conclama suas “bases sociais” (na verdade, em parte aparelhos burocráticos que um dia foram organizações independentes da classe trabalhadora) para atos em defesa do governo, mas contra as medidas de austeridade ... do mesmo governo ... que implementa as medidas Estão acompanhando? [...] De um lado os governistas chamam um ato contra as medidas de austeridade que atacam os trabalhadores e em defesa do governo que as aplica, de outro a direita que derrubar o governo “esquerdista”, mas aprova as medidas. (Iasi, 2015, pp. 4-5)

Nesse cenário, vivíamos a contradição entre a satisfação de dizer “viram, tínhamos razão” em nossas críticas às tais estratégias de desenvolvimento social — os fatos nos reivindicavam — e, de alguma maneira, a frustração de vermos nosso objeto de estudo se dissolvendo no ar. E agora, para que serve continuar sistematizando e publicando os resultados de estudos aos quais nos dedicamos no período recente? Claro que essa é uma falsa sensação, já que o fantasma do desenvolvimento continua espreitando e, como a história tem demonstrado, pode sempre voltar a ter utilidade e ressurgir com força inesperada.

Foi, portanto, sem espanto, no contexto de uma semana de múltiplas manifestações organizadas país afora contra o golpe parlamentar contra o Governo Dilma⁹, que se encontrava em construção . Em Porto Alegre, no dia 12 de março

9 O dia 13 de março foi chamado como um Dia Nacional de Luta pela CUT, MST e outras organizações sindicais e sociais defendendo a Petrobrás, direitos dos trabalhadores e a reforma política. Em seu sítio a CUT faz a seguinte conclamação: “Conclamamos nossas bases para defender a Democracia e a Reforma Política, através da Constituinte Exclusiva e Soberana, e para barrar a contra-reforma (PEC 352) puxada por Eduardo Cunha no Congresso Nacional. Conclamamos nossas bases para saírem também às ruas no dia 13 de março em defesa da Petrobrás, pela manutenção da Caixa Econômica Federal 100% pública, em defesa da soberania nacional e para exigir mudanças na política econômica do governo (não à elevação da taxa de juros e às medidas de ajuste de caráter regressivo e recessivo)” (<http://cut.org.br/acao/13-de-marco-dia-nacional-de-luta-e87f/>). O dia 15 de março foi chamado como um movimento Contra a Corrupção e o Governo Federal pelo Movimento Brasil Livre, com apoio de líderes

de 2015, ocorreram duas manifestações simultâneas: uma de apoio à Dilma e outra de oposição pela esquerda. As manifestações compartilharam praticamente o mesmo espaço e trajeto. O ato da Oposição de Esquerda concentrou-se na frente da Prefeitura Municipal, e o ato de apoio à Dilma realizou-se do outro lado da rua, junto ao Mercado Público. Ambos fizeram o mesmo trajeto, separados no tempo, e encerraram a manifestação na frente do Palácio Piratini — sede do governo estadual.

Dada essa configuração espacial das concentrações, era impossível não ouvir e observar ambas as manifestações. A primeira frase ouvida foi: “Em defesa do desenvolvimento nacional popular iniciado no Governo Lula. Em defesa da nação e das conquistas do povo brasileiro”. Do outro lado da rua, as consignas expressas em faixas eram¹⁰: “Dilma, tire as mãos dos direitos das trabalhadoras! Desde a base contra governo e patrões. Que os ricos paguem a conta pela taxaço das grandes fortunas! Na luta contra os ataques à classe trabalhadora”. Ao longo das manifestações ficou clara a diferença fundamental entre as duas mobilizações: em defesa do desenvolvimento nacional versus em defesa da classe trabalhadora.

Por nos colocarmos ao lado e em defesa da classe trabalhadora e de sua libertação, realizamos os estudos e as críticas quando as fizemos.

empresariais e partidos de oposição, defendendo o impeachment da Presidenta. Notícia do sítio BBC Brasil em 12 de março informa que “Patroca Kataguri, do MBL – citado em fevereiro pela revista *The Economist* como defensor do livre mercado no Brasil –, explica que o ato será “uma ação pontual, não uma união dos grupos”: “Defendemos o impeachment, mas não somos apenas anti-PT”, ele diz, defendendo a privatização da Petrobras e o uso de ‘vouchers’ (ou cartas de crédito, como ocorre em alguns locais dos Estados Unidos) para saúde e educação” (http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/03/150312_divididos_protestos_lk). Em entrevista ao sítio do Instituto Liberal, em 5 de março, os representantes do MBL Renan Haas, Kim Kataguri e Pedro Mercante Souto marcaram a centralidade da sua organização na convocação do ato: “Dia 15 é um protesto pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, que está sendo organizado pelo MBL. Outros movimentos participarão como convidados, mas não estão na organização. Vai acontecer em muitas cidades pelo país. A lista oficial está na nossa página no Facebook” (<http://www.institutoliberal.org.br/blog/movimento-brasil-livre-e-o-15-de-marco-tudo-sobre-o-ato-que-reivindica-o-impeachment-de-dilma-rousseff>).

- 10 Participavam, entre outros, Conlutas, PSOL, PSTU, SINPA (Sindicato dos servidores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre), Fórum das Ocupações (organiza 14 ocupações urbanas em Porto Alegre), ANDES – Sindicato Nacional de Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

UMA BREVE SÍNTESE DOS ESTUDOS REALIZADOS NA CRÍTICA AO DESENVOLVIMENTO

Esses estudos, como foi dito, foram marcados pela ênfase na crítica ao desenvolvimento não como um fim em si, mas como uma agenda que nos foi dada pelos lutadores sociais em seus embates para defender modos de vida contra os avanços do sistema capitalista que, em muitos casos, são auspiciados por governos autodefinidos como progressistas.

Anteriormente, já havíamos realizado uma primeira aproximação ao tema (Faé, 2009). Nesse trabalho, foi analisada a estratégia discursiva do Banco Mundial, examinando as principais ações que, no período do imediato pós-guerra, buscavam promover o processo de industrialização e, ao categorizar as nações como desenvolvidas ou subdesenvolvidas, definiram um modelo a ser seguido. Em contraposição, as ações discursivas que ganharam forma nos países periféricos buscaram resistir à aceitação dos padrões formatados nos países centrais: primeiro, em defesa do nacional-desenvolvimentismo e, a partir da identificação dos limites experimentados por essa estratégia, de um processo de desenvolvimento condicionado pela situação de dependência. A produção discursiva que teve por palco os países periféricos valorizou, também, uma análise influenciada pelo marxismo que buscou dar visibilidade aos processos de apropriação de excedente com base em relações sociopolíticas. Essa primeira aproximação foi importante porque propiciou um mapa das diversas abordagens sobre o tema do desenvolvimento, além de esclarecer o papel de um dos agentes mais importantes nesse campo.

Na sequência, foi realizada uma pesquisa voltada para a análise da tradição do pensamento social brasileiro, expresso por intelectuais, artistas e políticos que, nas décadas de 1950 e 1960, articulavam seu discurso em torno dos temas nação, povo e desenvolvimento em sua relação com o discurso contemporâneo sobre desenvolvimento nacional. Uma constatação importante foi o tratamento dado ao tema do desenvolvimento e a conformação de um discurso articulador de políticas definido como novo-desenvolvimentismo, que levou à proposição de outro projeto, desta vez sobre a estratégia emergente de desenvolvimento nacional. Com base em outra constatação — a de que coletivos e organizações enfrentavam expressões concretas das práticas predatórias realizadas em nome do desenvolvimento em seus territórios, defendendo modos de vida em relação com a natureza — desenvolvemos outro projeto, desta vez com o objetivo de analisar diferentes e contraditórias perspectivas sobre o tema, contribuindo para sistematizar essas disputas e para uma renovação no campo dos estudos

críticos do desenvolvimento, trabalhando nas lacunas teóricas e apontando processos ativos de construção de alternativas. Assim, a articulação desses projetos (pensamento social brasileiro, da tradição ao novo-desenvolvimentismo, estratégia emergente de desenvolvimento nacional, disputas em torno do desenvolvimento) forneceu um rumo para nosso trabalho. Parte central foi a ênfase na nova ilusão desenvolvimentista: políticas sociais dirigidas a setores sociais mais vulneráveis com base em políticas compensatórias e de estímulo ao consumo, em um mercado interno ampliado e integrado ao mercado mundial.

É importante ressaltar a relevância da apropriação do pensamento social latino-americano, em especial do brasileiro, para esses estudos. Construímos um diálogo com alguns intelectuais, artistas e políticos que fizeram parte de gerações que, no passado, lutaram por um projeto generoso e solidário para o país. Nesse diálogo, recuperamos a memória do significado de povo, em oposição ao de indivíduo consumista (Misoczky, *et al.*, 2012). O povo que resiste, trabalha e luta desaparece, sendo substituído pelo indivíduo que consome e se consome para consumir, de acordo com as proposições de Vieira Pinto (2008). Essas proposições foram essenciais para que enfrentássemos o tema da suposta nova classe média.

Em sua tese de doutorado, Abdala (2014) articulou teoricamente Vieira Pinto (2008) e Marini (2005), autores essenciais para renovar o pensamento social latino-americano e afastar as ilusões cultivadas pela “ciência da ocultação”¹¹, e analisou o aumento do consumo em sua articulação com as classes sociais, o trabalho e a produção, como relações inseridas nas contradições do capitalismo dependente, que levam à renovação da superexploração do trabalho. Vieira Pinto (2008, pp. 321-322) propõe a categoria do não-consumidor:

É evidente que numa sociedade declarada farta, que sacralizou o consumo, dele se orgulhando, porque o julga o rasgão do firmamento por onde desce a voz da divindade que abençoa, repetimos, é evidente que em tal meio não pode ser o mesmo o conceito de consumo imaginado pelo consumidor e o que nasce no espírito do infeliz não consumidor. [...] O consumidor para

11 Expressão usada por Vieira Pinto (2008) em referência ao desenvolvimento, que funciona como uma grande narrativa de ocultação, mantida pelo corolário progressista e evolutivo que entende o subdesenvolvimento como uma etapa rumo ao desenvolvimento, como se o futuro fosse necessariamente melhor que o presente.

quem o consumo é um hábito social que exerce continuamente e em relação a tudo quanto lhe apetece, considera-se naturalmente instalado nesta condição em virtude de um direito que lhe é inerente e que pratica livremente, sem indagar se todos os homens dele gozam igualmente. [...] O não-consumidor, para quem o consumo é um ato excepcional, para quem a compra de um objeto, às vezes de uso banal ou imperceptível para a classe dominante, reveste-se de um estado psicológico de esperança, de ansiedade e frequentemente de dúvida sobre a sensatez da decisão, tem de ser, obrigatoriamente, o indivíduo que não está tranquilamente consciente do direito do consumo de tal coisa.

Abdala (2014) utilizou essa dialética do consumo para analisar a transformação do consumo na última década, superando a noção de nova classe média para caracterizar os não-consumidores — aqueles para quem o consumo não é um direito, mas uma possibilidade exercida apenas em momentos favoráveis da economia e, mesmo assim, graças a um crescente endividamento. Associando essa proposição ao tema da superexploração do trabalho (Marini, 2005), Abdala (2014) concluiu que a estratégia brasileira de crescimento econômico, que tinha o incentivo ao mercado de massas como um dos seus pilares, foi organizada em torno ao conceito de nova classe média, e que essa organização se constituiu em um estratagema que ocultou as contradições do capitalismo dependente. A consequência foi o aprofundamento da superexploração do trabalho dos não consumidores, além da conservação de privilégios de classe. Abdala (2014) rejeitou a existência de uma nova classe média constituída pelo endividamento dos não-consumidores, não reconhecendo o consumo como um direito relacionado à satisfação de necessidades.

O tema da superexploração do trabalho também foi central para Dornelas Camara (2014), dessa vez em associação com a Filosofia da Libertação (Dussel, 2004, 2007, entre outros), para analisar a implementação de Programas Sociais de Combate à Pobreza¹² nos municípios mais pobres do Rio Grande do Sul e nas capitais de províncias do noroeste argentino, região mais pobre daquele país. A análise de documentos oficiais de governos, institutos de pesquisa e órgãos multilaterais situou esses programas em uma trajetória de políticas sociais compensatórias da pobreza (Dornelas Camara e Misoczky, 2012), com base em um arcabouço teórico de matriz liberal que subsidia a ideia de que a pobreza é

12 Na Argentina - Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) e Argentina Trabaja; no Brasil - Programa Bolsa Família (PBF) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

um fenômeno natural, de responsabilidade individual do pobre. Assim, o meio de ajudar os pobres a superarem a pobreza seria sua inserção nos mecanismos de mercado (Dornelas Camara, 2013). Foram buscados elementos teóricos que subsidiassem uma definição de pobreza como produto de relações sociais determinadas econômica, histórica, política e eticamente — isto é, que possibilitassem compreender que os pobres não são a massa humana mecanicamente oprimida pelo peso da sociedade, mas a massa que provém da dissolução aguda da sociedade (Marx, 1976).

Dessa forma, a superação da pobreza só pode ser consequência da eliminação das relações sociais próprias desse sistema. Tomando como ponto de partida o princípio ético-material da produção e reprodução da vida humana em comunidade (Dussel, 2012), o autor indicou limitações que impedem o efetivo combate à pobreza: a definição de quem são os pobres e as razões da pobreza eram estabelecidas em termos restritos que impossibilitam compreender os determinantes estruturais da pobreza, situados na relação capital-trabalho, especificamente na superexploração do trabalho que marca a vida do povo latino-americano. A vivência no campo possibilitou reconhecer que havia frentes de luta contra a reprodução e o avanço da totalidade do sistema, pela defesa de suas gestas e modos históricos de existência, nas quais o povo articulava momentos de conscientização de quem está frente-a-frente com o capital. Mesmo que local e parcialmente, o povo organizava lutas e projetos que enfrentavam a lógica transnacional do sistema do capital para ir mais-além: não viver desses programas; reconhecer sua ajuda, mas ansiar por terra, emprego e pela possibilidade de viver suas vidas autonomamente; recusar-se a sucumbir ao plano de vida que a totalidade do sistema lhes quer impor (Dornelas Camara, 2014).

Em outro estudo, Amaral (2013) tomou a teoria do subimperialismo (Marini, 1969), elaborada no contexto dos anos 1960 e 1970, valorizando seu potencial explicativo — com as devidas mediações pela distância temporal — para analisar os grandes projetos de infraestrutura com participação do Brasil, executados no país e em outros países da América do Sul, ou seja, o Programa de Aceleração do Crescimento em suas duas fases e obras que compunham a agenda do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. A conclusão indicou a reavaliação da estratégia subimperialista brasileira na sua relação com os países da região. A mesma conclusão encontra-se em Misoczky e Imasato (2014), desta vez em uma análise da estratégia de inserção regional que privilegiava frações de classe através do acesso privilegiado a fundos públicos (via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e da garantia (via diplomacia) de mercados nos países vizinhos, reforçando as desigualdades regionais e reeditando, em nova versão, o projeto de ser a grande liderança na América Latina.

Cabe ainda registrar que, naquele mesmo período, lançamos nosso olhar sobre lutas sociais e populares em outros países da América Latina. Um primeiro registro encontra-se na reflexão de Misoczky (2011) sobre a oposição de movimentos dos povos originários no Peru e no Equador contra o desenvolvimentismo extrativista e a valorização de suas tradições de organização para a produção e reprodução da vida em comunidade.

Flores (2013), dando seguimento a estudos anteriores em torno ao tema da água¹³ e do contato com coletivos e organizações que lutam contra a exploração metalífera e a destruição que provoca no noroeste da Argentina, formulou uma crítica ontológica à concepção da água como bem econômico. Para tanto, buscou na obra de Marx (1976) a referência para compreender a relação entre o capital e a natureza, e as formas pelas quais o primeiro precisa subordinar a segunda em seus avanços e retrocessos. Articulando conceitos-chave na obra deste autor —, valor, metabolismo social e luta de classes — o trabalho esclareceu as origens da concepção que transforma a água em mercadoria, tanto em um sentido teórico-ideal quanto nas práticas concretas de apropriação.

Ainda com relação a essas lutas, encontram-se dois outros registros. Misoczky e Böhm (2013) contextualizam a fé dos governos da América Latina no mito do desenvolvimento e sua articulação com a expansão de políticas extrativistas exportadoras em um contexto de renovada dependência. Os autores apresentam o caso de Andalgalá (uma pequena cidade na província de Catamarca, na Argentina) e as lutas do seu povo contra corporações mineiras transnacionais e seus aliados, abordando especificamente dois dispositivos gerencialistas usados pelas corporações mineiras: responsabilidade social corporativa (RSC) e pactos de governança, considerando seus impactos sobre a luta do povo. Outro registro refere-se à luta do povo de Chilecito e Famatina contra a destruição do cerro Famatina. Misoczky e Böhm (2015) relatam como gente comum de uma das regiões mais pobres da Argentina tem sido capaz de derrotar poderosas corporações transnacionais que atuam em conjunto com os governos nacionais e provinciais, apoiados pela mídia corporativa, por bancos internacionais de desenvolvimento e outras instituições poderosas. O trabalho mostra a transformação dessa gente comum em uma força política capaz de construir um novo consenso crítico e a consciência de que sua luta será permanente — Famatina sempre estará lá, e enquanto a montanha,

13 Flores (2007, 2010) aborda as lutas sociais pela reestatização de serviços de água e saneamento no Uruguai e províncias da Argentina em processos que não são específicos desses países, mas estão espalhados pelo mundo até este momento.

cheia de metais preciosos, estiver lá, a cobiça e os pactos neocoloniais para sua exploração retornarão, exigindo a dedicação dos atuais lutadores por toda sua vida e a continuidade da luta para além das gerações presentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi dito na introdução, este texto expressa um registro datado de um processo de estudos e interlocuções. Entretanto, temos certeza de que sua leitura evidenciará que, apesar dos anos transcorridos desde sua escrita original, seu conteúdo mantém uma renovada atualidade, tendo em vista a continua vigência da dependência e da superexploração do trabalho; o aprofundamento do extrativismo e, consequentemente, da reprimarização da economia; e a atuação de governos e parlamentares que, embora apresentem diferentes tons em temas de indiscutível relevância (como democracia e direitos humanos, por exemplo), compartilham características como a incapacidade ou a falta de aspiração para superar crises estruturais e orgânicas; a recorrência a antigas receitas já fracassadas; a imposição de regimes de austeridade fiscal; e a subordinação total à autoridade fiscal e a lógicas autoritárias.

REFERÊNCIAS

- Abdala, P. R. Z. (2014). *Organização da “nova classe média”, dialética do consumo e superexploração renovada do trabalho* [Tese, Doutorado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/96862/000917453.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Amaral, A. (2013). *Os grandes projetos de infraestrutura com participação do Brasil, no país e na América do Sul: Uma análise a partir da teoria do subimperialismo* [Dissertação, Mestrado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/75926/000892751.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Baran, P. (1977). *A economia política do desenvolvimento*. Zahar.
- Baran, P. e Sweezy, P. (1966). *Monopoly Capital: An Essay on The American Economy and Social Order*. Monthly Review Press.

- Berringer, T. (2014). Reforma política, neodesenvolvimento e classes sociais. *SER Social*, 16(35), 303-307. https://doi.org/10.26512/ser_social.v16i35.13398
- Böhm, S., Dinerstein, A., e Spicer, A. (2010). (Im)possibilities of Autonomy: Social Movements in and Beyond Capital, The State and Development. *Social Movements Studies*, 9(1), 17-32. <https://doi.org/10.1080/14742830903442485>
- Boito Jr., A. e Berringer, T. (2013). Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos Governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), 31-38. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004>
- Bonente, B. (2011). *Desenvolvimento em Marx e na teoria econômica: Por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista* [Tese de doutorado, Universidade Federal Fluminense].
- Carneiro, R. de M. (2012). Velhos e novos desenvolvimentos. *Economia & Sociedade*, 21, 749-778. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400003>
- Chilcote, R. (1983). Teorias reformistas e revolucionárias de desenvolvimento e subdesenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 3(3), 103-123. <https://doi.org/10.1590/0101-31571983-3103>
- Cooke, B. (2003). A New Continuity with colonial administration: Participation in Development Management. *Third World Quarterly*, 24(1), 47-61. <https://doi.org/10.1080/713701371>
- Cooke, B. (2010). Managerialism as Knowing and Making in Latin America: International Development Management and the World Bank Interventions. En *International Management and International Relations: A Critical Perspective from Latin America* (pp. 161-184). Routledge.
- Cooke, B., e Kothari, U. (2001). *Participation: The New Tyranny?* Zed Books. <https://doi.org/10.1080/713701371>
- Dar, S. e Cooke, B. (Eds.). (2008). *The New Development Management: Critiquing The Dual Modernization*. Zed Books. <https://doi.org/10.5040/9781350223325>

- De Vries, P. (2008). The Managerialization of Development, The Banalization of its Promise and the Disavowal of 'Critique' As A Modernist Illusion. En *The New Development Management: Critiquing The Dual Modernization* (pp. 150-176). Zed Books. <https://doi.org/10.5040/9781350223325.ch-09>
- Dornelas Camara, G. (2013). Elementos fundamentais da ética da libertação para a produção do consenso dos oprimidos. *Anais. Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*, Fortaleza.
- Dornelas Camara, G. (2014). *Os programas sociais de combate à pobreza na Argentina e no Brasil: Uma abordagem da filosofia da libertação* [Tese, Doutorado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/96901/000917094.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dornelas Camara, G. e Misoczky, M. C. (2012). Os programas sociais de combate à pobreza na Argentina e no Brasil: Abordagens teóricas e repercussões. *Anais. Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos: La Economía a Servicio de los Pueblos*, Buenos Aires.
- Duayer, M. (2011). Mercadoria e trabalho estranhado: Marx e a crítica do trabalho no capitalismo. *Margem Esquerda*, 17, 88-99.
- Duayer, M. (2012). Marx e a crítica ontológica da sociedade capitalista: Crítica do trabalho. *Em Pauta*, 29(10), 35-47. <https://doi.org/10.12957/rep.2012.3880>
- Dussel, E. (2004). Transmodernidad e Interculturalidad (Interpretación desde la Filosofía de la Liberación). En *Crítica Intercultural de la Filosofía Latinoamericana Actual* (pp. 123-160). Trotta.
- Dussel, E. (2007). *20 teses de política*. Clacso / Expressão Popular.
- Dussel, E. (2012). *A produção teórica de Marx: Um comentário aos Grundrisse*. Expressão Popular.
- Dweck, E., Chaves, M. e Chernavsky, E. (2013). *O modelo de desenvolvimento brasileiro: Análise de seus fundamentos e o papel das macropolíticas federais*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo.

Escobar, A. (2005). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.

Escobar, A. (2008). *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822389439>

Esteva, G. (2000). Desenvolvimento. En *Dicionário do Desenvolvimento* (pp. 59-83). Vozes.

Faé, R. (2009). *Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: O Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento* [Tese, Doutorado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15715/000690165.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Flores, R. (2007). *Contra-hegemonia e a reestatização dos serviços de água e saneamento no Uruguai e na Província de Santa Fé (Argentina)* [Dissertação, Mestrado em Administração]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Flores, R. (2010). Uruguai: A luta pela água como um bem comum. En *Organização e práxis libertadora* (pp. 107-130). Dacasa. <https://www.ufrgs.br/organizacaoepraxislibertadora/publicacoes/>

Flores, R. (2013). *Dos antagonismos na apropriação capitalista da água à sua concepção como bem comum* [Tese, Doutorado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].

García, A. S. (2011). *BNDEx e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil*. <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf>

García, A. S. (2012). A internacionalização de empresas brasileiras: Consensos e conflitos. Em *Os BRICS e a cooperação Sul-Sul* (pp. 222-252). Editora da PUC-Rio.

Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora. (2014). Organização e Práxis Libertadora. *Farol. Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, 1(1), 252-319.

Iasi, M. L. (2015). A adaga dos covardes, ou, O limite da imbecilidade direitista. *Boi Tempo*. <https://blogdaboitempo.com.br/2015/03/17/a-adaga-dos-covardes-ou-o-limite-da-imbecilidade-direitista/>

- Lukács, G. (2010). *Prolegômenos para uma sociologia do ser social*. Boitempo.
- Marini, R. M. (1969). *Subdesenvolvimento e revolução*. Insular.
- Marini, R. M. (2005). Dialética da dependência. En *Ruy Mauro Marini: Vida e obra* (pp. 137-180). Expressão Popular.
- Marx, K. (1976). *El Capital. Crítica de la economía política*. Akal.
- Mészáros, I. (2004). *O poder da ideologia*. Boitempo.
- Misoczky, M. C. (2011). World Visions in Dispute in Contemporary Latin America. *Organization*, 18(3), 345-363. <https://doi.org/10.1177/1350508411398730>
- Misoczky, M. C. e Böhm, S. (2013). Resistindo ao desenvolvimento neocolonial: A luta do povo de Andalgalá contra projetos megamineiros. *Cadernos EBAPE.BR*, XI(2), 311-339. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512013000200008>
- Misoczky, M. C. e Böhm, S. (2015). The Oppressed Organize Against Mega-Mining in Defence of Famatina: The Ethics of Liberation of Enrique Dussel. En *Handbook of Organization Ethics* (pp. 67-84). SAGE.
- Misoczky, M. C., Dornelas Camara, G. e Carbonari, E. (2012). Ecos do povo em tempos de individualismo consumista. En *Contribuições do pensamento Social brasileiro para o estudo da administração pública* (pp. 303-322). Universidade Federal Fluminense.
- Misoczky, M. C. e Imasato, T. (2014). The Brazilian Sub-Imperialist Strategy of Regional Insertion. *Critical Perspectives on International Business*, 14, 274-290. <https://doi.org/10.1108/cpoib-04-2014-0024>
- Misoczky, M. C., Moraes, J. e Flores, R. (2009). Bloch, Gramsci e Paulo Freire: Referências fundamentais para os atos da denúncia e do anúncio. *Cadernos EBAPE.BR*, 7, 448-471. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512009000300005>
- Novoa, L. F. (2009). O Brasil e seu “desbordamento”: O papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. En *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: Um debate necessário* (pp. 188-204). Expressão Popular.

- Tautz, C., Pinto, R. L. e Fainguelernt, M. B. (2012). O grande agente da mudança: A expansão nacional e transnacional de empresas brasileiras por meio do bndes. En *Um campeão visto de perto: Uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro* (pp. 63-78). Heinrich Böll Stiftung Brazilian Office.
- Vega Cantor, R. (2007). *Un mundo incierto para aprender y enseñar: Capitalismo, tecnociencia y ecocídio planetário*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Veltmeyer, H. (2010). Introducción. En *Herramientas para el cambio: Manual para los estudios críticos del desarrollo* (pp. 17-24). CIDES-UMSA.
- Vieira Pinto, Á. (2008). *Sociologia dos países subdesenvolvidos: Introdução metodológica ou prática metodicamente desenvolvida da ocultação dos fundamentos sociais do “vale das lágrimas”*. Contraponto.

REPENSAR LA SOCIEDAD CIVIL DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Olga Lucía Fernández Arbeláez

Llegarás primero a las sirenas, que encantan a cuantos hombres van a su encuentro. Aquel que imprudentemente se acerca a ellas y oye su voz, ya no vuelve a ver a su esposa ni a sus hijos pequeños rodeándole, llenos de júbilo, cuando torna a sus hogares, sino que le hechizan las sirenas con el sonoro canto, sentadas en una pradera y teniendo a su alrededor enorme montón de huesos de hombres putrefactos cuya piel se va consumiendo. Pasa de largo y tapa las orejas de tus compañeros con cera blanda, previamente adelgazada, a fin de que ninguno las oiga; más si tú desearas oírlas, haz que te aten en la velera de la embarcación de pies y manos, derecho y arrimado a la parte inferior del mástil, y que las sogas se liguén al mismo; y así podrás deleitarte escuchando a las sirenas. Y si suplicas o mandes a tus compañeros que te suelten, que ellos te aten con más lazos todavía.

HOMERO. Circe a Ulises en *La Odisea*

La utopía “está en el horizonte... me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar”.

FERNANDO BIRRI

INTRODUCCIÓN

¿Cómo se cuida la esperanza? ¿La confianza en la sociedad civil? Según Bauman (2015),

El mal no se limita a la guerra o a las ideologías totalitarias. Hoy en día se revela con mayor frecuencia en la ausencia de reacción ante el sufrimiento del otro, al negarse a comprender a los demás en la insensibilidad y en los ojos apartados de una silenciosa mirada. (Bauman y Donkis, 2015, p. 54)

Esto se da por lo general a través de la autojustificación, la glorificación, o de desarrollar un “espíritu reductor” al mejor estilo de Morín (1999).

La invención de autojustificaciones personales se hace para no hacer, decir o sentir algo frente a la realidad cotidiana; así como para hacer o decir solo cuando ello representa beneficio personal. La autojustificación es una excusa racional que las personas “se dicen” a sí mismas para convencer a los demás de su acción o no acción y es un tipo de falacia con propósitos egocentristas.

De la misma manera, la autoglorificación es creerse mejor entre todos los que le rodean, ya sea por estatus social o económico, jerarquía temporal o académica; también esta se manifiesta cuando se le adjudica a los demás la causa de todos los males sin asumir ninguna responsabilidad de las palabras o acciones propias. Es un juego que consiste en seleccionar solo lo que beneficia a un ser con espíritu de percepción reducida, que únicamente ve ante un hecho una causa y una consecuencia sin asumir la complejidad del ser humano y de la vida misma. Tener un espíritu reductor da pie a la exclusión, a la polarización, al dogmatismo, al fanatismo, a la posverdad y a la autocracia en la sociedad actual.

La complejidad no es lo mismo que lo difícil. La complejidad es poder comprender la realidad con una mirada más amplia, no solo en blanco o negro o asumiendo que se tiene la razón desde la propia perspectiva, sin tratar de comprender

desde qué perspectiva está hablando la otra persona, lo cual quizás genera la incomprensión. El pensamiento cognitivo superior implica poder superar el razonamiento básico y simple de las opiniones personales. Es abrir la posibilidad del diálogo para llegar a acuerdos con propósitos de comprensión de humanidad y no solo el entendimiento racional; a la vez, el pensamiento cognitivo superior conlleva comprender el sentido del lenguaje en su semántica y sintaxis, así como desde la cultura, las costumbres, el lenguaje no verbal, el manejo de las emociones y el contexto sociocultural. En la sociedad actual, con los resultados económicos, sociales, políticos, climáticos, de protección de la naturaleza, pero también de corrupción, se hace evidente que el camino que se escogió desde la ciencia y otras las disciplinas da cuenta de que se tiene mucha información, se sabe mucho, pero se comprende poco.

APROXIMACIONES A UN GLOSARIO

Hacer una aproximación a los conceptos de disciplina, multidisciplina, pluridisciplina, permite pensar la importancia de la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad como miradas abiertas y críticas en la resolución de problemas complejos como la pobreza; la desigualdad; la defensa de la democracia; los valores como la libertad y la autonomía; la corrupción transnacional que supera lo registrado en los códigos penales; la cooptación institucional o el problema de la posverdad en el mundo, entre otras grandes dificultades que no se pueden resolver desde una única mirada disciplinar.

Las primeras disciplinas, como la teología, la filosofía, la medicina y el derecho nacieron entre los siglos *x* y *xii* con las primeras universidades del mundo: Salamanca, Oxford, Cambridge. En la actualidad, diez siglos después se suman otras disciplinas como administración, sociología, antropología, políticas públicas, administración pública y psicología, entre otras, las cuales se especializan con códigos de lenguaje que las identifica y también las separa como islas de conocimientos propios, especializados en su campo de estudio. Cada disciplina es experta en sus temas, así como los profesionales que las estudian. Además, cada disciplina se entiende así misma a través de sus códigos de lenguaje, que son únicos en su especialidad particular. Los profesionales formados en cada disciplina se entienden entre ellos, pero los de las otras disciplinas apenas si saben de qué hablan los integrantes de otros grupos disciplinares.

Cada disciplina y los grupos de profesionales, en su mayoría, se vuelven “islas” dentro de su conocimiento; en efecto, tratan de dar soluciones a los problemas propios e investigan desde las especificidades de cada disciplina. En ocasiones,

el periodismo científico ha tratado de mostrar en un lenguaje más comprensible para el público general estos descubrimientos y nuevos desarrollos, por ejemplo la *National Geographic*. Los demás publican en sus propias revistas, que por lo general solo leen los miembros de las mismas disciplinas.

Así mismo, hoy en día es muy común conformar equipos multidisciplinarios (Max Neef, 2004) para dar solución a un problema que se presenta en una institución, municipio o región; a la vez, estos equipos hacen análisis por separado desde sus respectivas disciplinas, sin tener en cuenta las relaciones posibles entre las disciplinas y su cooperación. Se yuxtaponen entonces las disciplinas sin ninguna conexión interna. El resultado, por lo general, es una serie de informes de mucho conocimiento por cada una de las disciplinas, pero sin una integración verdadera para dar solución real al problema al que intentan dar solución.

Los equipos multidisciplinarios se crean con muy buenas intenciones y cada profesional hace su mejor esfuerzo desde su propia disciplina, conocimiento y códigos de lenguaje. El informe que se entrega tiene buenos propósitos con objetivos importantes, diagnósticos similares y con coincidencia en las estrategias diseñadas en otras propuestas. Se evidencia que se ha desarrollado más el saber para diagnosticar y proponer que para generar cambios reales. Hay más capacidad para redactar discursos que para implementarlos, y las personas se quedan con el anuncio de lo enunciado en la valla publicitaria, pero lo cual no se ejecuta. Los datos estadísticos demuestran el poco avance para la equidad, la solución de la pobreza, el agua potable, el derecho a la educación, la salud, entre otros.

La pluridisciplinariedad, por su parte, permite que haya cooperación entre las disciplinas, pero sin coordinación (Max Neef, 2004). La cooperación se da entre áreas del conocimiento que son compatibles entre sí, por ejemplo, las humanidades, las ciencias sociales, las ciencias naturales, las matemáticas, el lenguaje, las ciencias políticas, las administraciones, las ingenierías etc. El estudio de cada una de ellas refuerza el entendimiento de las otras. Ello se evidencia en los currículos de cada disciplina a estudiar.

La reunión de varias disciplinas de una misma área de conocimiento permite reforzar los mismos códigos de lenguaje, el mismo conocimiento, pero sin cooperación con otras áreas de conocimiento. El currículo que se maneja desde el s. XVIII ha sido modificado en diversos países con resultados en el

cambio del pensamiento de los niños, niñas y jóvenes para desarrollar más la confianza, la autonomía, la capacidad de razonamiento, la ética, entre otros. En Latinoamérica, México (*El Espectador*, 2022) da el primer paso en un “nuevo diseño curricular que elimina asignaturas y prioriza cuatro campos formativos: la lectura, la ética, el pensamiento y lo comunitario”. Vale la pena revisar este tipo de experiencias.

La interdisciplinariedad, por su parte, coordina las disciplinas. El prefijo *inter* significa *entre*, e indica que entre las disciplinas se va a establecer una conexión con relaciones que se definen, a fin de que sus actividades no se produzcan en forma aislada, dispersa y fraccionada (Max-Neef, 2004).

La interdisciplinariedad nace según Max-Neef (2004) como reacción contra la especialización y el reduccionismo científico. Las disciplinas se pueden identificar en un nivel empírico donde la pregunta es: ¿Qué existe? Ejemplos de ello son la matemática, la física, la geología. Así mismo, existen otras disciplinas que tienen un nivel pragmático, se preguntan: ¿Qué somos capaces de hacer?, ello teniendo como base lo aprendido en el nivel empírico: represas, caminos, computadores, maquinarias, navegar, volar, etc. El nivel normativo incluye la planificación, políticas, diseño de sistemas sociales, diseño ambiental, derecho, etc. La pregunta es: ¿Qué es lo que queremos hacer?; finalmente existe el nivel que incluye la ética, los valores, la moral, la teología, la filosofía. La pregunta es: ¿Qué deberíamos hacer?, esta apunta a las generaciones por venir, a la conservación del planeta en su conjunto, en donde las personas importan. Busca respuestas éticas. Es la preocupación por la especie humana y por la vida en general. Estas preguntas sobre lo que existe, lo que somos capaces de hacer, lo que queremos hacer y lo que deberíamos hacer integran y generan relaciones *entre* las diferentes disciplinas para dar respuesta a problemas concretos de la sociedad desde los diferentes campos disciplinares.

Ahora bien, la transdisciplinariedad (Max-Neef, 2004) aborda los niveles de percepción de la realidad y las diferencias que se dan en cada persona, así como la apertura del conocimiento al cambio y la transformación, a partir de los niveles de realidad desde diferentes lógicas en un proceso que no cesa nunca. En este sentido, el conocimiento es una estructura abierta en constante cambio, pues reconoce modos de razonar complementarios desde las disciplinas, alejados de la lógica binaria y lineal aristotélica y con capacidad de hermanar razón e intuición.

En este sentido, la transdisciplinariedad hace emerger de cada disciplina nuevos datos que las articulan entre sí, de una manera abierta, sin el dominio de una disciplina sobre otra. Esta mirada multirreferencial y multidimensional de la realidad parte de reconocer la dignidad del ser humano, así como la necesidad del rigor en la argumentación, la apertura a nuevos códigos de lenguaje y a lo desconocido y el respeto en el reconocimiento de las ideas y verdades que son contrarias a las nuestras.

ALGUNOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública se enfrenta a grandes retos relacionados con asuntos que se viven desde el interior, los cuales es necesario identificar y distinguir, para tomar medidas, primero desde la investigación y luego desde las acciones a emprender. Estos retos amenazan la institucionalidad y la democracia, al no estar sujetos a los principios de la Constitución Nacional, ni al control de las instituciones; además, en palabras de Naím (2022), se combinan con las nuevas tecnologías, las tendencias sociales y se disfrazan como defensores de la democracia liberal, los valores fundamentales y los derechos humanos, sin serlo —como el recitador de la ley de la *Isla del Dr. Moreau* de G. H. Wells—. Se trata entonces de una especie de *maldad líquida* al estilo de Bauman (2019), un mal que fluye, que cala, empapa, erosiona y disuelve para desentenderse de las cosas en la vida cotidiana y de las responsabilidades propias como sociedad, como sujetos políticos.

Uno de estos retos está en el conocimiento y en la identificación de las estrategias de personas que ansían poder y dinero a costa del Estado de derecho y la democracia de los países. Son personas que desean llegar a cargos públicos y tomar el control para tener poder por siempre. Imponen su voluntad, llegan al poder mediante elecciones razonablemente democráticas a nivel de presidencia, senado, cámara, consejos, alcaldías y gobernadores, entre otros. Luego, con diversas estrategias, como manipulación de la opinión pública, compra de votos, confusión burocrática, subterfugios seudolegales —como creación o modificación de leyes o decretos para su beneficio—, consiguen permanecer en el poder, y si no son ellos quienes lo hacen, son los amigos con quienes se benefician mutuamente.

A nivel internacional algunos de los casos más representativos son los que se señalan en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Autócratas del Viejo Continente

Nombre	País	Años en el poder
Yoweri Museveni	Uganda	1987- actual (36 años)
Alexsandr Griegórierich	Bielorrusia	1994- actual (28 años)
Zine El Abidine Ben Ali	Túnez	1987- 2011 (23 años)
Vladimir Putin	Rusia	2000- actual (22 años)
Bashar al Abad	Siria	2000- actual (22 años)
Víctor Orban	Hungría	2010- actual (20 años)
Paul Kagame	Ruanda	2005- actual (17 años)
Xi-Jinping	China	2013- actual (9 años)
Narendra Modi	India	2014- actual (8 años)
Tayyip Erdogan	Turquía	2014- actual (8 años)
Rodrigo Duterte	Filipinas	2016- actual (6 años)
Berlusconi – Giorgia Melani formación posfacista	Italia	2022- actual
John Magufuli	Tanzania	2015- falleció en 2021 (6 años)
Aung San Suu Kyi	Ex Birmania – Hoy Myanmar	Golpe de Estado por el ejército 1 de febrero de 2021

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Dictadores dinásticos

Nombre	País	Años en el poder
Kim Jong Un	Corea del Norte	1984- actual (38 años)
Abdelfatah - El Sisi	Egipto	2014- actual (8 años)

Fuente: elaboración propia.

Las Américas no se quedan atrás (tabla 3).

Tabla 3. Autócratas en las Américas

Nombre	País	Años en el poder
Fidel Castro	Cuba	1959- 2008 (49 años)
Raúl Castro	Cuba	2008-2018 (10 años)
Miguel Díaz Canel	Cuba	2018- actual (4 años)
Daniel Ortega	Nicaragua	2007-actual (15 años)
Evo Morales	Bolivia	2006- 2019 (13 años)
Nicolás Maduro	Venezuela	2013- actual (9 años)
Hugo Chávez	Venezuela	1998- 2013 (15 años)
Nayib Bukele	El Salvador	2019- actual (4 años)
Jair Bolsonaro	Brasil	2019- 2022 (4 años)
Donald Trump	Estados Unidos	2017-2021 (4 años)

Fuente: elaboración propia.

Vigilar la democracia en la administración pública es conocer las estrategias de estas personas para obtener y mantener el poder. Una de dichas estrategias ha sido crear división entre los ciudadanos con dos ideas opuestas, además de hablar con facilidad sobre las cosas a las que se oponen, por lo general sin

argumentos, pero que sí generan división, así como sentimientos de miedo, enojo, e incertidumbre. Estas ideas que han manejado los anteriores autócratas han sido, por un lado, el planteamiento de que existe una élite corrupta o un enemigo externo —que pueden ser naciones, empresas, inmigrantes que están explotando a la nación— y, por otro lado, los demás ciudadanos vulnerados y traicionados; es decir, presentan un terreno político dividido donde ellos son los mesías elegidos por el pueblo para defenderlos; son el canto de sirenas de Circe.

Con su hablar ligero y falacias que se leen como ciertas, presentan un Estado fallido, corrupto y caótico. No hay nada que esté bien hecho, ni que se haya hecho bien, se debe partir de cero. Así mismo, sus “rivales” deben ir a la cárcel por diferentes razones. En el caso de Putin, su estrategia fue no hablar y dejar que otros hablen o escriban por ellos para que la ciudadanía se forme sus propias ideas de acuerdo a sus necesidades (Gessen, 2022); sin embargo, sea cual sea la estrategia, por detrás están moviendo fichas con fines de establecerse en el poder.

Una vez superado este primer paso, al ser elegidos inician estrategias como cierre de fronteras, así como de las instituciones del Estado que no son convenientes para sus propósitos. En efecto, consideran las fronteras muy abiertas porque vienen los inmigrantes a “robar los puestos de trabajo”; esta es una falacia muy extendida entre los autócratas, la cual, según Sassen (2013) en su investigación posdoctoral sobre las migraciones en Europa Occidental pone al descubierto la importancia del papel que desempeña el forastero en el proceso de adquisición de derechos. Según Sassen, “desde la perspectiva de la ciudadanía, tratar a los inmigrantes como a seres humanos ‘ilegales’ acaba devaluando a la ciudadanía misma” (2013, p.13). A los inmigrantes se les ha estereotipado y se les discrimina por su raza, su cultura, su religión, para no encajar en la sociedad que los acoge, sin embargo, dice Sassen, “la migración es un puente entre dos mundos” (2013, p. 13), sea local, nacional, regional, nacional o internacional. Es una oportunidad de aprender del *Otro*, de ampliar los horizontes. Según dicho autor, los migrantes han sido los artífices en el desarrollo y crecimiento de los países a donde han llegado.

Así mismo, los autócratas rechazan a los expertos y científicos, quienes reúnen datos y cifras precisas que no son convenientes para los propósitos de aquellos. También atacan a los medios de comunicación o cierran las cadenas que sacan a la luz la incompetencia o la corrupción. Todas las decisiones las toman con el apoyo de las fuerzas armadas. De esta manera acaban con la institucionalidad del Estado, la democracia liberal, la participación ciudadana, desmantelan los controles necesarios para la vigilancia del poder público que les impide tener un poder ilimitado.

De esta manera, engañan, mienten, son sigilosos, estratégicos, prefieren la ignorancia de la ciudadanía; apoyan el instinto, la fe, la intuición, más que los datos y la ciencia. El deseo de poder y dinero es insaciable, por lo que no consideran la alternancia del poder como base de la democracia liberal, la supervisión del Congreso, la revisión judicial y parlamentaria, el ejército supeditado al poder civil como lo dice la ley; sino la autocracia (Naím, 2022).

Por su parte, los académicos reconocidos por escribir e investigar, en ocasiones son contratados para que “investiguen” o simplemente escriban prolíficamente las ideas que desean los autócratas, negando datos científicos. El objetivo es generar dudas sobre diferentes temas, como leyes, con argumentos falsamente científicos disfrazados de forma que parezcan reales con el fin de justificar lo injustificable (Naím, 2022).

Julien Benda (1951) los llamó los *clercs*, en su obra *La traición de los intelectuales*. Durante la Segunda Guerra Mundial, estos redactaban *informes* científicos falsos para socavar la ciencia, apropiándose de las formas externas y ocultando las conclusiones de los verdaderos científicos. Anna Applebaum (2022) dice que un autócrata necesita:

[...] escritores, intelectuales, panfletistas, blogueros, asesores de comunicación política, productores de programas de tv y creadores de memes capaces de vender su imagen a la opinión pública. Necesitan gente que desencadene los disturbios. Personas que sepan utilizar un sofisticado lenguaje jurídico, que sepan argumentar que violar la Constitución o distorsionar la ley es lo correcto. Necesitan gente que de voy a sus quejas, manipule el descontento, canalice la ira y el miedo e imagine un futuro diferente. Necesitan miembros de élite culta e intelectual que les ayude con el resto de la élite culta e intelectual. (p. 13)

Ejemplos de esto se ven en la industria del petróleo, las vacunas contra el covid-19, la industria del cigarrillo, las bebidas azucaradas, la explotación minera a cielo abierto, la Reforma Rural Integral, entre otros. Naím lo llama la posverdad, que, a diferencia de la mentira, lo que busca es crear confusión, sembrar dudas sobre lo que es legal y lo que no, lo que es verdad de lo que no, lo que es saludable de lo que no; son concebidos para generar incertidumbre, de modo que el debate se estanque y que la ciudadanía se sienta incapaz de decidir.

La seudoley por su parte, según Naím (2022) aporta a la posverdad cuando toma el principio de legalidad y lo vacía de su contenido, pasándola como si fuera verdadera ley; aprovechan el desconocimiento sobre la Constitución Política de

las personas del común. Su propósito es crear confusión a partir de una serie de medidas para poder seguir adelante con ellas, desarman el sistema legal, lo corrompen y lo vacían como control del poder ejecutivo.

Algunos ejemplos han sido, por nombrar algunos: en Brasil, la investigación de casi todos sus diputados, mientras se destituía a la presidenta Dilma Rousseff; así mismo, el proyecto de Ley 10431 de 2018 que contemplaba la congelación de activos de personas, empresas, organizaciones acusadas de *terrorismo*, con un concepto difuso que daba la posibilidad de perseguir a los movimientos sociales (Forst, 2020). En Nicaragua, la amplia definición de terrorismo da penas hasta por veinte años de cárcel, además de cerrar ONG de Derechos Humanos. En India la Ley de Ciudadanía impedía a millones de musulmanes migrantes de años atrás conservar la nacionalidad india, esto, polarizó al país (Naím, 2022). En África, la Ley de Tierras de 1913 privó a los africanos del 87 % de su territorio; la Ley de Áreas Urbanas de 1923 creó guetos superpoblados de africanos; la ley de Restricción por el Color de 1926 prohibía a los africanos la práctica de profesiones cualificadas; la ley de Administración de los Nativos de 1927 convertía a la Corona británica en la autoridad suprema de todas las regiones africanas; la ley de Representación de los Nativos en 1936 eliminó a los africanos del censo de votantes (Mandela, 2011). En Omán la restricción a la libertad de asociación y expresión declara ilegal la creación o afiliación a una organización (Forst, 2020). En Israel, una ley rechazaba el compromiso con la igualdad jurídica. En Estados Unidos, el presidente Trump nombró a 12 jueces para los tribunales de apelación y consiguió que el Congreso los confirmara. En los tribunales inferiores nombró a un número de jueces que no estaban cualificados para ocupar sus cargos. Así mismo, en 2017, publicó un Decreto Ley para prohibir la llegada de los viajeros, en especial musulmanes, y afirmó que era una medida necesaria por motivos de “seguridad nacional” (Naím, 2022). En la Alemania nazi la expatriación, el desarraigo de los judíos a una escala sin precedentes y paulatina contribuyó con el antisemitismo, el imperialismo y el totalitarismo como atentados contra la dignidad humana (Arendt, 2017). Estos son algunos de los muchos ejemplos que vacían de contenido la legalidad para vulnerar los derechos humanos y el bloqueo paulatino de las libertades de los ciudadanos, que consiguen dividir las opiniones del ciudadano.

De esta manera, se consigue la polarización social en los ciudadanos, cada persona escoge entre un “nosotros” y un “ellos” que son incompatibles entre sí. Al polarizarse, dice Martín Baró, las personas dejan el pensamiento propio y se identifica con un grupo, lo que lleva a rechazar conceptual, afectiva, físicamente la postura opuesta y las personas que la sostienen (Beristain, 2021). En este sentido, *nosotros* somos los buenos, *ellos* los malos, *ellos* hacen la guerra sucia, *nosotros* hacemos la lucha armada, *ellos* son los agresivos, *nosotros* nos defendemos.

Así como dicen Uprimny, Giraldo y Escobar, el fanatismo es “hijo del dogmatismo y nieto de la certeza ideológica” (2021, p. 5). El fanático se radicaliza, es intransigente, le falta el sentido del humor. En la sociedad se tiende a confundir el fanatismo con conceptos como tener firmeza, carácter, entusiasmo, pasión, aspectos que se consideran positivos. El fanático no cambia de opinión ni de tema: divide, segrega, legitima las violencias. Es decir, interpreta la realidad desde una sola perspectiva reduccionista que atenta contra la democracia liberal y la democratización de las sociedades.

La administración pública, en la relación entre Estado y sociedad, interesada en el sector público, requiere trabajar hoy más que nunca en fortalecer la confianza, la esperanza, la ética, para la conservación y protección de la libertad y autonomía de los ciudadanos. El desarrollo de la confianza da la virtud de la esperanza; la creencia de que las necesidades serán satisfechas y de que los deseos pueden ser logrados.

CONCLUSIONES

Los caminos recorridos en la historia para fortalecer la comprensión han sido utopías que se mantienen hoy en día. En el s. XII en Italia, Francisco de Asís, llamado Giovanni Bernardone (1181-1226) cuando se refería al mundo, hablaba del hermano sol y de la hermana luna, del hermano lobo. La naturaleza toda eran hermanos para él. Por su parte, San Bartolomé de las casas (1484-1566) defendía la igualdad entre los colonizadores y nativos de América. Así mismo, en 1487 Francesco Pico della Mirándola defendió la concordia entre las diferentes religiones y filosofías para reconciliar la humanidad. Convencido de que las verdades son múltiples y jamás una sola.

Sin embargo, Maquiavelo (1469-1527), en Italia, plantea que “es más seguro ser temido que amado” (2018, p. 99). Años más tarde, Francis Bacon (1521-1526) invita a torturar la naturaleza para extraerle la verdad. El mundo actual no es el de Francisco, Bartolomé o Della Mirandola. Es el mundo de Maquiavelo y Francis Bacon; la sociedad construyó sus concepciones políticas, económicas y sociales a partir de estas posturas.

En 1600, Giordano Bruno (1548-1600) pensaba que la tierra es vida y tiene alma, para él todo eran manifestaciones de vida y por esto lo quemaron. Descartes, por su parte, escribe: “a través de mi ventana, lo que veo, son sombreros y

abrigo que cubren máquinas automáticas”. Se ha visto más el mecanicismo y el reduccionismo que considerar que todo tiene vida. Sin embargo, siguen existiendo pensamientos utópicos, Robert Owen (1771-1858) defendió la cooperación y la fraternidad para reducir las desigualdades sociales. Apoyó a sus trabajadores en su fábrica algodonera donde pagaba salarios justos.

Considerar el sentimiento, la intuición, la conciencia y la espiritualidad en la ciencia es fundamental para la comprensión; en toda la historia de la humanidad jamás se ha tenido tanta información disponible como hasta ahora a través de Internet; sin embargo, queda la sensación de que algo falta. Quizás es momento de reflexionar sobre cómo se están haciendo las cosas. Pensar en desarrollar la confianza, la utopía, la esperanza, la libertad, el respeto, la solidaridad universal, lo cual permite reconocer, valorar más allá de la cercanía física, o del país donde haya nacido o donde habite (Cortina, 1998) ayudaría a ver el mundo como algo amistoso. La ausencia de confianza alimenta el miedo, el odio y el enojo, que son la base para la creación de autócratas.

La pandemia del covid-19 dejó al descubierto la necesidad de trabajar conjuntamente, así como evidenció las falsas seguridades a partir de las cuales se construyen de manera individual las agendas, proyectos, rutinas; y de igual modo, la fragilidad de la vida y la vulnerabilidad del ser humano. Es necesario fortalecer la dimensión comunitaria de la sociedad, las identidades de las regiones más débiles y pobres; los sistemas de salud y educación. También es esencial recuperar el sentido de grandes palabras como democracia, libertad, justicia, unidad.

El resurgimiento de nacionalismos cerrados, resentidos, agresivos, transversalizados por diversas ideologías, crean pérdidas del sentido social y nuevos egocentrismos enmascarados bajo una supuesta defensa de los intereses nacionales a través de la siembra de la desesperanza. Además suscitan la desconfianza disfrazada de la defensa de los valores (De Asís, 2020).

Quizás tendría sentido ver hermanos y hermanas alrededor, tal vez sería positivo creer en las posibilidades de armonía entre distintas verdades; quizás sería benéfico creer que la tierra sí tiene alma y que todo es vida; quizás sería bueno recuperar la benevolencia para querer el bien del *Otro*, la ética, la cercanía, el encuentro. La comprensión incluye la empatía, la apertura, la generosidad y la simpatía que vencen los obstáculos de la indiferencia, el egocentrismo, el etnocentrismo y el sociocentrismo.

REFERENCIAS

- Applebaum, A. (2021). *El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo*. Debate.
- Arendt, H. (2017). *Los orígenes del totalitarismo*. Alianza Editorial.
- Bauman Z. y Donskis, L. (2015). *Ceguera Moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Paidós.
- Bauman Z. y D. Leonidas. (2019). *Maldad líquida*. Paidós.
- Benda, J. (1953). *La traición de los intelectuales*. Ediciones Ercilla.
- Beristain, C. M. (2021). *Diálogos con Ignacio Martín Baró sobre conflicto y polarización social*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana; Comisión de la Verdad. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.9789587816297>
- Bregman, R. (2017). *Utopía para realistas*. Salamandra.
- Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza Editorial.
- De Asís, F. (2020). *Carta encíclica Fratelli Tutti sobre la fraternidad y la amistad social*. Ediciones Paulinas.
- El Espectador*. (2022, noviembre 22). México elimina las asignaturas en la educación básica. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/julian-de-zubiría-samper/méxico-elimina-las-asignaturas-en-la-educacion-basica-y-colombia/>
- Emcker, C. (2018). *Contra el odio*. Taurus.
- Forst, M. (2020). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos*. Visita a Colombia 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Consejo de Derechos Humanos, 43, período de sesiones 24 de febrero a 20 de marzo de 2020.
- Gessen, M. (2022). *El hombre sin rostro. El sorprendente ascenso de Vladimir Putin*. Debate.
- Homero. *La Odisea*. Círculo de Lectores.

- Mandela, N. (2011). *El largo camino hacia la libertad*. Aguilar.
- Maquiavelo, N. (2018). *El príncipe*. Universidad Militar Bolivariana de Venezuela.
- Max-Neef, M. A. (2004). *Fundamentos de la Transdisciplinariedad*. Universidad Austral de Chile.
- Morín, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Naím, M. (2022). *La revancha de los poderosos. Cómo los autócratas están reinventando la política en el siglo XXI*. Debate.
- Pinker S. (2021). *Racionalidad. Qué es, por qué escasea y cómo promoverla*. Paidós.
- Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Siglo XXI.
- Uprimny, R., Giraldo J. y Escobar, M. (2021). *Fanatismo*. Futuro en Tránsito. Comisión de la Verdad. https://web.comisiondelaverdad.co/images/fanatismo_libro.pdf
- Wells, H. G. (2003). *La isla del Doctor Moreau*. Editorial Anaya.

POLÍTICA Y CIENCIAS SOCIALES FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE AMÉRICA LATINA*

Pablo Alberto Bulcourf
Nelson Dionel Cardozo

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de 2020 la pandemia del covid-19 se ha expandido de manera planetaria. En su momento habían comenzado las noticias de la propagación de una nueva neumonía provocada por un virus en la ciudad china de Wuhan, en la provincia Hubei. Al comienzo fueron algunas anécdotas que se esparcían esporádicamente en los programas informativos, pero su presencia en estos fue incrementando como una bola de nieve. El director general de la Organización Mundial de la Salud (oms) declaró el 30 de enero de 2020 que se trataba de una emergencia de salud pública de carácter internacional, según el *Reglamento*

* Trabajo elaborado en nuestra calidad de coinvestigadores externos *ad honorem* en el marco del proyecto *Políticas públicas frente al covid-19. Un análisis de capacidades y liderazgo en Colombia. 2020-2021* (id2020-95) aprobado por la Subdirección de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para el periodo 2021-2022.

sanitario internacional de 2005. El primer caso en América se registró en Estados Unidos el 20 de enero de ese año, y 6 días después se rastreó en Brasil. Desde entonces la pandemia se ha propagado a los 54 países y territorios americanos (Bulcourny y Cardozo, 2020a, 2020b; Bulcourny y Covarrubias, 2021). Los gobiernos de la región comenzaron a tomar medidas y el problema pasó a ser central en la agenda pública. Las reacciones gubernamentales fueron muy diversas, en parte por el color político-ideológico y los liderazgos personales de los dirigentes (Bulcourny, 2020; Cardozo, 2021).

A principios de 2023, analizando la expansión planetaria de la enfermedad podemos comenzar a realizar estudios más detallados, tanto de las consecuencias sanitarias, políticas, sociales y económicas, como de las diversas políticas públicas que se fueron adoptando e implementando a lo largo de estos años. Para tomar una simple dimensión básica de la enfermedad podemos ver la tabla 1, en donde exponemos datos básicos de la pandemia.

Tabla 1. Datos Básicos Globales del covid-19

Número de casos	676 609 955
Muertes	6 881 955
Recuperados	520 732 812

Fuente: relevamiento actualizado de la John Hopkins University, con base en informes de los países. Actualizado a octubre de 2023.

A pesar de encontrarnos en las regiones más desarrolladas, en una aparente plenitud de la llamada cuarta revolución industrial, el mundo sintió la parálisis de lo inesperado. Las economías ingresaron en una rápida hibernación que nos pone frente a la reflexión sobre las sociedad postindustriales y fuertemente digitalizadas (López, 2012). Problemas como el cambio climático causado por la acción del hombre encontraron claros elementos de corroboración al disminuir la producción industrial, la circulación y por lo tanto la emisión de gases. Hemos podido apreciar cómo cierta fauna regresó a su hábitat natural al encontrarse las personas enclaustradas en sus casas, un panorama solo imaginado en algunas películas distópicas de ciencia ficción.

Los Estados fueron tomando medidas de distanciamiento social y reducción de la movilidad de personas de manera vascular durante estos años, de acuerdo con la propagación de la enfermedad, la tasa de mortalidad, y también las exigencias de la ciudadanía en los países democráticos. Esto puso de manifiesto las tensiones

entre la salud y la economía, pero también obligó a repensar aspectos centrales sobre la libertad personal, uno de los pilares actuales de la civilización occidental.

La investigación farmacológica pasó a primer plano para poder elaborar y producir a gran escala diferentes vacunas de efectividad aceptable frente al covid-19, lo que pone en evidencia otros aspectos económicos que son propios de la lógica capitalista, pero también da lugar a una nueva geopolítica de las vacunas, donde se enfrentan principalmente las grandes potencias que son sus productoras.

¿Cómo podemos reflexionar en torno a este nuevo fenómeno con cierta fecundidad? En primer término, es menester mencionar que un abordaje adecuado de los hechos sociales siempre requiere una doble distancia: por un lado, una distancia temporal para apreciar con cierta claridad el devenir de los acontecimientos y, por otro lado, una distancia observacional, dado que una debida vigilancia epistemológica es necesaria para realizar estudios más panorámicos, que muchas veces son complejos de hacer “durante la marcha” sin caer en descripciones que lindan con un análisis político de escaso valor científico. Se agrega además una gran incertidumbre en lo relacionado con la naturaleza y alcances del proceso. Así pues, encontramos una maraña de valoraciones que hacen muy disímiles futurologías en voces de los falsos profetas de la postpandemia (Waisbord, 2020). Algunos preludiaban el momento del inicio de la Historia (con mayúsculas, que profesaba la ideología alemana) de la comunidad socialista que daría lugar a la caída del capitalismo; hasta encontramos quienes pronosticaban la profundización de una sociedad totalitaria del control que instalara en forma definitiva un modelo al estilo de la China comunista, panorama que nos remite a la película *Con V de Vendetta*. Mientras que otros con una mayor cautela se circunscriben a ver la capacidad de respuesta de los gobiernos, los impactos económicos en el mediano plazo o las implicancias epidemiológicas de estos sucesos. Un evento planetario como la pandemia de covid-19 nos manifiesta claramente la “no linealidad” de cambio social (Rebón, 2020).

Es necesario remarcar el carácter multidimensional del proceso que estamos atravesando, dado que la principal variable que urge a los Estados a tomar medidas es la globalización de la problemática. Esta temporalidad más arriba descripta tuvo como tónica el hecho de que la pandemia ocasionada por el coronavirus estuvo marcada por una velocidad al ritmo de la enorme movilidad de nuestros días —producto de las rutas y flujos de las personas—, así como por el entrelazamiento y transnacionalización de los procesos productivos. Esto dejó poco margen a los líderes mundiales para intentar permanecer por fuera de la problemática. Incluso, el aislamiento como respuesta natural frente la expansión de las infecciones trajo otras implicancias. Finalmente, y vinculado al punto

anterior, al ser un *issue* tan poliédrico y con tantas aristas, cualquier “ficha que se mueva”, se escurre al cálculo que una planificación racional intente resolver. Recurrir a la experiencia comparada, que en ciencias sociales y acción pública siempre puede prestar marcos cognitivos y derroteros de programas en suelos más sólidos, apenas ha comenzado a realizarse en este escenario, en virtud de que la situación actual es una “noticia en desarrollo” que en algunas latitudes se encuentra apenas un poco más avanzada (Sartori, 1991; Colino, 2013). En este contexto, también es importante destacar el trabajo inicial de varios expertos en ciencias sociales que lograron interesantes balances de las implicancias de la pandemia a nivel de sus rápidos efectos que van desde los cambios en las estructuras sociales a los aspectos que conciernen a la construcción de la subjetividad humana, como podemos ver en los interesantes estudios emprendidos por Daniel Feistein y Daniel García Delgado (Feistein, 2021; García Delgado, 2020). El largometraje —que parece tener varios rollos de película— recién se encuentra a mitad del recorrido. Se hace camino al andar.

LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO PROBLEMA

Los problemas públicos son esencialmente “construcciones sociales” (Edelman, 1991). Esto quiere decir que, para que sea considerada una situación frente a la cual las autoridades tienen que hacer algo (Oszlak y O’Donnell, 2007; Roth-Deubel, 2010; Subirats, 1990), deben darse ciertos procesos que se conocen como “publicitación” o “problematización”. No discutiremos sobre la naturaleza de estos, pero acordamos que pasan diversos filtros para poder cobrar estado público y convertirse en algo que requiere atención y respuesta de los gobernantes. Esto es muy contingente y varía de sociedad en sociedad; además, escapa cualquier ponderación racionalista que se pudiera hacer. En primer lugar, porque la resolución de cuestiones por parte de los Estados implica movilización de recursos (políticos, tecnológicos, financieros y logísticos) que son finitos para abarcar infinitas demandas. No existe ningún gobierno capaz de resolver la totalidad de problemas planteados por una sociedad, razón por la cual se deben plantear prioridades. En el contexto actual encontramos una centralidad de las agendas gubernamentales de la cuestión sanitaria vinculada a la pandemia originada por el covid-19, con una movilización de recursos nunca antes vista, que sorprende por la univocidad en el tratamiento de la temática. Claramente, se advierte que este énfasis en la cuestión sanitaria “descuida” otros aspectos relevantes. Esta fuerza y polifonía gubernamental para atender la pandemia por coronavirus puede pensarse a partir de diferentes aristas. En primer término, ha eclipsado y supeditado todos los diferentes temas de agenda (las otras epidemias, la salud en general, la economía, la educación, la cultura, el turismo, la producción, entre muchos otros fuegos que atienden las administraciones). Esto sin lugar a dudas nos recuerda los grandes momentos de excepción de la historia,

como lo suelen ser las guerras. Tendríamos que retrotraernos más de 70 años para poder ver un estado de movilización total similar como lo fue la Segunda Guerra Mundial. Solamente recordar los esfuerzos que desembocaron en saltos tecnológicos (entre los que podemos nombrar la cabina de avión presurizada, la penicilina, la energía nuclear, el caucho sintético, las computadoras) o la proeza militar de los dos millones de soldados que desembarcaron en Normandía en 1944, todo lo cual nos habla de la acción conjunta de gobiernos, civiles, científicos e industriales de varios países al mismo tiempo.

Los grandes problemas no desaparecieron, tuvimos guerras de menor impacto en Corea y Vietnam, pero la conflictualidad política y social creció, y también lo hizo el Estado de bienestar, permitiendo fuertes políticas redistributivas en muchísimos países. Su crisis trajo un enorme cambio en el campo de las ciencias sociales, el declive de los grandes paradigmas dio lugar a nuevas formas de reflexión (García Delgado, 1994; Offe, 1990; Habermas, 1999). En algunas disciplinas, como la ciencia política, comenzaron a predominar los enfoques neoinstitucionalistas, y aquellos orientados por las teorías económicas de corte neoclásico y monetaristas. De este modo, se fue construyendo un *mainstream* que marcó la distribución del prestigio, denunciado por varias voces disidentes. Gabriel Almond dio cuenta de esto al utilizar la metáfora de las “mesas separadas” para analizar una disciplina fragmentada e incomunicada. Esto dentro del campo académico tuvo su costado político, en nombre de la objetividad y la cientificidad, muchos sectores permanecieron inmunes y hasta colaboraron directamente en la implementación de un modelo socialmente excluyente. Como han señalado desde hace ya unas décadas Robert Alford y Roger Friedland, y más recientemente Paula Ravecca, “la teoría posee poderes”, nadie es inocente (Almond, 1999; Alford y Friedland, 1991; Ravecca, 2019).

La adopción del modelo neoliberal, o para algunos la “revolución conservadora”, generó una nueva mercantilización de las relaciones sociales que se articuló posteriormente con la implosión de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín (Isuani, 1991). Algunos creyeron que se instalaría un mundo extremadamente unipolar en donde esta versión de liberismo terminaría dominando, marcando el fin de la Historia con mayúsculas, como pregonaba Francis Fukuyama. Sin embargo, nuevas formas de conflictos revivían viejas antinomias. Nos encontramos frente a una nueva balcanización signada por un choque civilizatorio donde reaparecían los clivajes religiosos y étnicos articulados con los intereses económicos. El capitalismo estaba dando un nuevo giro frente a un mundo globalizado, en donde su faceta financiera se hacía más robusta, cimentada en la cuarta revolución tecnológica. El siglo XXI se nos presenta por ahora alejado de la colonización de la Luna, o de personas viajando en taxis voladores vestidos de plástico cual astronautas. Sin embargo, un fuerte proceso de individuación

marca las perspectivas de los sujetos en los grandes centros urbanos occidentales, mientras en otras zonas también vastas del planeta todavía no ha llegado la pregonada modernidad; ni siquiera el agua potable. Un orbe fracturado y poliédrico es saturado por la globalización y la expansión comunicacional. Las crisis financieras se agudizan, lo mismo que un mundo donde la riqueza se encuentra más concentrada y la democracia liberal erosionada y fatigada (Alcántara, 2020). Aparecen liderazgos inesperados en medio de una fuerte crisis de representación que también afecta a los países más desarrollados.

El coronavirus se expresa como el problema más globalizado por el que hemos transitado. Esto puede vislumbrarse en varias dimensiones. Primero, sacudió a las principales potencias económicas del plantea en un contexto de enorme interconexión y transnacionalización de los procesos productivos. No encontramos manufactura de mediana complejidad en su elaboración que implique cadenas de producción globales. Por ello, el “parate” chino, a raíz del confinamiento al que fue sometida su población, significó ya de por sí una recesión a escala global.

Segundo, a nivel epidemiológico existe mayor movilidad de personas que en otro momento de la historia. Tradicionalmente los sujetos nacían y permanecían toda la vida en el mismo lugar. Hoy en día vemos grandes sectores de la población que se trasladan de un lugar a otro por diversos motivos (migraciones, turismo recreativo, negocios, política, estudios, eventos científicos, por nombrar algunos). Los vuelos que salieron de China diseminaron la enfermedad a escala global tan solo semanas después de su aparición. Esto es posible debido a que el traslado en avión que se utiliza para recorrer las grandes distancias es mucho más veloz que las antiguas caravanas o los barcos. Recordemos que la gran pandemia de la peste negra, que diezmo la población matando a 200 millones de personas, es probable que se haya originado en Asia Central. Luego se extendió por la Ruta de la Seda hasta llegar a la península de Crimea, donde desde la colonia genovesa de Caffa viajó en los barcos mercantes alojada en las pulgas de las ratas. Estas travesías tardaban semanas. Sin embargo, hoy es posible cruzar de un punto del planeta a otro en 12 horas.

Tercero, existe una mayor interdependencia entre los Estados. La idea de soberanía que rezaba el concepto de Estado-Nación, en nuestra coyuntura actual está en una transformación hacia nuevas formas de poder global descriptas como una “neomedievalización” (Held, 1997), el “Estado impotente” (Castells, 1997) o “Estado en crisis” (Ramíó Matas, 2017) y, a partir de 2020 el “Estado exponencial” (Oszlak, 2020c). Esta idea nos sugiere, en principio, que los gobiernos tienen menos margen de acción para tomar decisiones y lo hacen condicionados por la influencia de otros actores estatales, que pueden ser

nacionales, supranacionales (bloques regionales y organismos multilaterales), subnacionales (estados regionales y locales) y no estatales (grupos de presión, empresas u ONG) que generan reacomodamientos y respuestas a las medidas tomadas por las administraciones.

Así, se habla de que la interdependencia hace que este problema sea una amenaza global que no puede ser abordada por un solo Estado-nación. Para ejemplificar esta argumentación, podemos decir que poco efecto genera combatir al brote de la epidemia por parte de un país y encerrarse en una frontera si el país vecino no ha tomado ninguna medida frente al crecimiento de la pandemia puertas adentro. Indefectiblemente, la expansión de la enfermedad en el país lindante será una amenaza para el propio Estado y requiere más que nunca acciones concertadas y coordinadas dentro de un marco interinstitucional. En este sentido, quien ha dado más “autoridad”, proporcionando evidencia, legitimidad y sugiriendo cursos de acción ha sido una nueva suerte de “chamán” moderno que es la Organización Mundial de la Salud. Básicamente, todo el proceso giró en torno a los diagnósticos que esta institución irradió desde Ginebra al orbe: la nominación del virus, la prescripción de tratamientos y cursos de políticas. Esto construyó audiencias expectantes en todo el mundo, que son amplificadas desde los medios masivos de comunicación, y al mismo tiempo evalúan a los Estados en gradientes, de acuerdo a cuán buenas son las medidas que tomaron frente a la pandemia y sus resultados; aunque también varios sectores cuestionaron a este organismo por el retardo en admitir cierta información y declarar el paso de la epidemia localizada a la pandemia. Como corolario, la legitimidad y retroalimentación de las políticas en un contexto de enorme “saturación informativa”, efectos laterales de las políticas, y pánico a raíz de la pandemia en los habitantes, queda en manos de dicha institución.

Esto fue reforzado por los medios de comunicación. En simultáneo, la televisión nos llevaba (virtualmente) a Guayaquil, Bérgamo o Nueva York con sus enterramientos masivos como visiones filmográficas de *El triunfo de la Muerte* de Pieter Brueghel el Viejo, las cuales nos llenaron de espanto. La gravedad de la pandemia como problema sigue siendo amplificada por los medios de comunicación, en lo que podemos llamar “epidemiología mediática”, donde meros presentadores de televisión se convierten en pastores de la salvación, diciendo a los fieles qué hacer para combatir la crisis. Reiteran los consejos de los especialistas, difunden información vital, pero muchas veces, lejos de dar conocimientos útiles para la población se focalizan en la parafernalia de la muerte como espectáculo.

Así, podemos ver que gran parte de los atributos del problema son definidos por los medios de comunicaciones globales y actores por fuera de los Estados-nación. En este mundo globalizado, los gobiernos, en parte, no tienen más remedio que

sumarse a los autos de fe de la Organización Mundial de la Salud, y combatir las herejías negacionistas que se han visto personificadas en las declaraciones de Jair Bolsonaro y Donald Trump.

La rápida búsqueda de vacunas salvadoras, como de tratamientos médicos que eviten la gravedad y la muerte se transformó en una meta integral que desafió los tiempos de investigación y producción anteriores. Ningún sistema de vacunación pudo concretarse de manera más rápida en toda la historia médica y farmacológica anterior. Buscando sortear las etapas tradicionales que garantizan no solo la efectividad inmediata sino también la prolongación de sus efectos, una serie de vacunas fueron aprobadas en su tercera fase y rápidamente se implementaron sistemas de vacunación, aunque extremadamente desiguales en cuanto a su capacidad logística.

Esto abrió una nueva etapa en esta corta historia globalizada, antes y después de disponer de vacunas. Desde entonces, la situación se complejizó aún más, reviviendo una nueva zaga entre países desarrollados (poseedores de vacunas y de su logística de implementación) y aquellos dependientes de poder comprar o recibir vacunas, más allá de las debilidades de sus propios sistemas sanitarios, la escasez de recursos humanos y la posibilidad de implementar rápidamente campañas de vacunación. Una nueva lógica entre desarrollo y dependencia quedó inaugurada con el covid-19.

La realidad latinoamericana no se ha visto alejada de esta problemática mundial. Como hemos señalado, desde marzo de 2020 los diferentes países fueron adoptando una amplia diversidad de medidas vinculadas a aspectos de limitación de la circulación, aislamiento preventivo y fortificación de los sistemas de salud. Es cierto que la amplitud ha sido muy grande y, como ya se mencionó, o dichas medidas han expresado las diferencias político-ideológicas y los perfiles de liderazgos de sus dirigentes, lo que se potencia al tratarse de regímenes de corte presidencialista. Las clases medias fueron las primeras en ser afectadas e igual que en el resto del planeta sus primeras víctimas mortales fueron los adultos mayores. No tenemos que olvidar que la región presenta elevados índices de pobreza, desigualdad y grandes centros urbanos con cinturones de millones de personas que viven en situaciones de extremo hacinamiento. La expansión masiva del virus en esas condiciones generó un rápido colapso de los sistemas sanitarios en muchas regiones. Por otro lado, la recesión económica también genera muchos muertos, más en situaciones de vulnerabilidad social y precarización laboral fundadas en las bases históricas de la estructura social. Basta con mirar el origen de las principales vacunas para darnos cuenta de esta nueva etapa de la vieja dependencia, a lo cual se suman las enormes dificultades de los sectores pobres mayoritarios y sus posibilidades reales de acceso a los sistemas sanitarios de alta complejidad.

LOS GOBIERNOS FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19

Los gobiernos han decidido y puesto en marcha medidas contra la pandemia con una novedosa agilidad. Los Estados del mundo demostraron que lejos de ser “lentos” o “paquidérmicos” —como eran vistos por la sociedad—, están más atléticos y musculosos que nunca. No solo tienen la capacidad cardíaca para correr con velocidad, sino que poseen la fuerza necesaria para implementar las decisiones gubernamentales. Hace media hora, las administraciones públicas se encontraban empantanadas entre un enjambre de demandas de la sociedad, una reticente opinión pública que las miraba con ojos recelosos, unos políticos que dentro del juego democrático debían someter a largos procesos de consultas y negociaciones con los involucrados las decisiones sobre los problemas públicos, burocracias anquilosadas y autoreferenciadas a espaldas de la ciudadanía, y grupos de presión que siempre manifestaban su descontento frente a los *outputs* estatales.

En pocas semanas, nuestros gobiernos han dejado a la “ciudadanía reclusa”, y pusieron en marcha una serie de medidas con inusitada capacidad. Como no hay vacuna contra el coronavirus la respuesta para “aplanar la curva” ha sido el *hashtag* #QuedateEnCasa, #FicaEmCasa, que hasta han tomado las publicidades como algo bueno y solidario. El heroísmo pasivo y el aislamiento se han convertido en virtudes cívicas en tiempos del coronavirus. Claro que no todo se reduce a la publicidad de un aplicativo de pedidos a domicilio con un precarizado repartidor sonriente: la contracara de este confinamiento es el aumento de la faceta coercitiva del Estado y un mayor control social. Los líderes decretaron el “estado de alarma”, “aislamiento social obligatorio” o “estado de sitio”. La excepcionalidad de una guerra contra un enemigo invisible ha llevado a los gobiernos a tomar políticas que restringen libertades civiles. Se castiga con multas y causas penales a los ciudadanos que no acaten las medidas del aislamiento social. La panorámica de Latinoamérica evidencia dos aspectos que se reforzaron: por un lado, se restringió la libertad de movimiento: 14 países de la región dispusieron el confinamiento obligatorio y 19 cerraron totalmente las fronteras. En algunos casos las autoridades locales incluso han puesto limitaciones a la circulación interna entre regiones, estados y provincias, lo que ha traído un sinnúmero de complicaciones a la vida de las personas. Por otro lado, esto se vio acompañado con un cierre comercial de los países, ya que se limitó el ingreso de mercaderías, interrumpiendo el flujo del comercio exterior con sus consecuencias económicas para la población.

Esto generó un fortalecimiento del Leviatán (Sain, 2008). El ejército, realizando tareas de logística, las fuerzas de seguridad haciendo controles en

rutas y pasos fronterizos, salvoconductos que nos recuerdan a las situaciones bélicas, ciudadanos varados que no pueden regresar a su país, son parte de las postales que decoran los noticiarios de la región. Para poner en marcha todas estas medidas se debió “despertar” a las desprestigiadas fuerzas armadas y policías de la región, que ahora juegan un rol fundamental en la lucha contra la pandemia. Al mismo tiempo, les sacó el polvo a autores nunca olvidados como Foucault, quien ahora nos proporciona lentes para ver estos nuevos contextos de “encierro” y “vigilancia” (Foucault, 2006 y 2018). Mientras los ciudadanos están confinados, aparecen formas de control civil por parte de los “buenos ciudadanos” que filman y suben a las redes sociales cómo sus vecinos violan el aislamiento obligatorio. Hechos que llevan a Instagram, Facebook o Twitter escenas interpretadas por la encargada de edificio de un país fascista de entreguerras, tal y como puede rememorarse en películas de denuncia como *Sostiene Pereira* de Roberto Faenza, o *Un día muy particular* de Ettore Scola. El terror como justificación del estado de excepción y aumento del control social plantean preguntas a nuestras “erosionadas” democracias contemporáneas, que parecen estar siendo seducidas por modalidades de dominación de la esfera pública que van en contra de la libertad individual. La vanguardia de este proceso son las flamantes tecnologías implementadas en China, las cuales recrean las fantasías imaginadas por la serie *Black Mirror* (Bulcourn y Covarrubias, 2021).

Las administraciones parecen haberse modernizado de súbito. Así como la Segunda Guerra Mundial fue la bisagra del mundo por sus adelantos en medicina, telecomunicaciones y energía nuclear; la pandemia del covid-19 parece ser la crisis que permitió a las burocracias acusadas de cortoplacismo y deformidad (Oszlak, 2020a y b) dar el “salto” que la ciudadanía estaba demandando. A la espera y el hastío ciudadano le siguió una gestión proactiva y anticipatoria. Al calor de la fragua de la decisión política, se comprometieron recursos a gran escala como construcción de hospitales, políticas de crédito, pago de ayuda a afectados por la crisis por millones, de la noche a la mañana ¿Cómo lo ha hecho? El gran puente para realizar este cambio fue la telegestión o Estado digital. Como las oficinas públicas cerraron las puertas al público estas quedaron en manos de los algoritmos para atender las solicitudes de los ciudadanos. Algo que reactualiza la “tensión” señalada por Weber entre una burocracia maquinal que por un lado democratizaría la vida de los ciudadanos, y por la otra augura la noche polar de la despersonalización (Weber, 1984 y 1991). Ahora, tras bambalinas, en sus casas, ayudados por Internet y la conectividad que nos permitió a todos seguir comunicados, los burócratas digitales

han podido implementar políticas a gran escala con una enorme celeridad y uniformidad. Solicitudes digitales de subsidio de desempleo, recetas médicas en línea, audiencias judiciales vía *streaming*, pago de servicios por *homebanking*, identificación de ciudadanos por tecnologías biométricas, han zanjado la tan esgrimida falta de orientación al ciudadano y la escasez de capacidad de los servicios civiles. Este gran despegue a través de la inteligencia artificial es talvez una herramienta para mitigar males endémicos de nuestras burocracias como el clientelismo y la corrupción, a mejorar la seguridad jurídica y el trato equitativo, a promover una mayor transparencia e inteligencia institucional y, finalmente, a prestar más y mejores servicios públicos (Ramíó Matas, 2019).

Con la disposición de las vacunas también encontramos una nueva faceta en el rol de los Estados. Los países más desarrollados, productores de vacunas, demostraron en algunos casos una enorme capacidad para implementar amplios planes de vacunación. Israel, Estados Unidos y China expresaron como pocos esta capacidad y, posteriormente algunos europeos como el Reino Unido. A pesar de producir sus propias vacunas, la India se encontró en una crisis sanitaria sin precedentes que desnuda su enorme cantidad de habitantes y las desigualdades sociales que persisten en esta democracia asiática. Como ya hemos mencionado, la pandemia nos ofrece una nueva visión del vínculo entre desarrollo y dependencia en este siglo XXI.

Durante los dos primeros años, la crisis sanitaria del covid-19 puso de relieve el análisis interdisciplinario de las políticas públicas y la concepción coordinada del *policymaking*. Hemos visto este doble juego en varios niveles. Por un lado, la producción académica desde todas las disciplinas (medicina, educación, medio ambiente, ciencias sociales, etc.) creó redes de trabajo y se ha manifestado en una vigorosa bitácora de investigación que ha consolidado una nueva área problemática. Los números especiales de revistas científicas, los congresos y seminarios, los libros de autor y compilaciones, así como los mares de tinta que se han destinado en la prensa a reflexionar sobre el tema han mostrado que tenemos una nueva problemática y objeto de indagación. Esta traspasó de manera instantánea desde la agenda pública a la agenda de investigación. Algo que pocas veces se ha visto. Como ya hemos señalado, el ejemplo más cercano de estos esfuerzos de la comunidad científica en abonar la inteligencia gubernamental se remonta a la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción europea posterior. Recordemos como emblema de esto el proyecto Manhattan, que buscó desarrollar en un lapso record la bomba nuclear durante la presidencia de Truman. Ahora vemos que la comunidad científica del mundo de la medicina y las otras disciplinas

han aunado esfuerzo para dar rápidas respuestas, analizar casi en tiempo real qué estaba sucediendo con los efectos de la pandemia, y examinar la acción gubernamental para paliar sus efectos.

Paralelamente, los gobiernos se mostraron muy receptivos a realizar acciones coordinadas entre ellos, y entre sus diferentes niveles. Así mismo, la situación de crisis permitió un rápido aprendizaje inteligente, dado que desde intendentes, alcaldes y prefectos hasta los presidentes y primeros ministros encararon grandes políticas de cambio, con firmeza en un marco de información incompleta. Recordemos que los confinamientos iniciales fueron decretados sin saber a ciencia cierta cuáles eran las formas de contagio, ni los efectos de la enfermedad. También es importante mencionar, que estos gobiernos revelaron facetas y atributos disímiles, de acuerdo con los estilos de liderazgos exhibidos por los políticos, mientras que el régimen político fue una variable fundamental. Las democracias occidentales de Europa y América Latina debieron enfrentarse al escrutinio permanente de la ciudadanía y la opinión pública, mientras que los regímenes autoritarios contaron con “carta blanca” para administrar las políticas sin consultar ni consensuar con los habitantes de sus países. Podemos decir, entonces, que si bien primó un criterio “médico-tecnocrático” en las ágiles respuestas que casi todos los países del globo tuvieron, la variable política fue decisiva para definir sus alcances. Así, la “política del coronavirus” determinó que las administraciones de las democracias tuvieran que considerar el daño electoral que les traería “no hacer nada” en medio de una gran crisis cuyos (incierto) efectos se comenzaban a ver en algunos “casos testigo”, como Italia en la primera mitad de 2020. La mirada de los medios de comunicación masiva, sumada a la definición del problema y las recomendaciones que prescribió la OMS como actor transnacional central, fueron un elemento fundamental para comprender el accionar de los gobiernos occidentales. Simultáneamente, vemos que los países que no contaban con democracias liberales tomaron muchas decisiones a espaldas de la ciudadanía y tuvieron más margen de maniobra para administrar medidas impopulares, o bien para “desoír” las voces de advertencia sobre los alcances de la crisis sanitaria.

A comienzos de 2023 podemos visualizar la situación de los principales países de América en relación con el covid-19; igualmente no debemos dejar de construir una mirada crítica y dubitativa sobre los datos aportados por muchos de ellos. A partir de la tabla 2 podemos analizar la expansión de la enfermedad y sus consecuencias sanitarias elementales.

Tabla 2. Datos básicos de algunos países de América sobre covid-19

País	Número de casos	Muertes	Recuperados	Casos activos
Argentina	9 341 492	129 016	9 134 483	77 993
Bolivia	920 595	21 953	881 071	17 571
Brasil	32 078 638	670 458	30 566 088	842 091
Canadá	3 926 613	41 965	3 556 371	328 377
Colombia	6 151 354	139 970	5 965 083	46 301
Costa Rica	904 934	8 525	860 711	35 698
Chile	3 959 325	58 410	3 616 700	284 209
Cuba	1 105 924	8529	1 097 215	180
Ecuador	901 739	35 705	-	866 034
EE.UU.	88 794 256	1 040 805	8 451 361	3 239 866
El Salvador	169 646	4139	159 993	5514
Guatemala	896 850	18497	852 088	26 2665
Guyana	67 099	1251	6491	957
Guyana Francesa	86 911	401	11 254	75 256
Haití	31 301	837	29 820	644
Honduras	426 490	10 904	132 444	283 142
México	5 956 732	325 576	5 150 459	480 697
Nicaragua	18 491	225	4225	14 041
Panamá	915 057	8347	891 569	15 141
Paraguay	655 532	18 863	624 673	11 896
Perú	3 613 464	213 447	3 377 453	22 582
República Dominicana	603 259	4383	595 317	3559
Surinam	80 817	1359	49 561	29 897
Uruguay	951 948	7312	928 373	16 263
Venezuela	525 716	5728	518 077	1911

Fuente: relevamiento actualizado de la John Hopkins University, con base en Informes de los países. Actualizado a octubre de 2022.

EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL COVID-19

Todas las teorías de las políticas públicas contemporáneas hacen énfasis en el cambio en la acción gubernamental. Luego de la “hegemonía teórica” de la heurística por etapas encontramos un interés por “explicar” cómo cambian los programas sociales. Así, la pandemia del coronavirus nos muestra un ejemplo por excelencia de “cambio discontinuo” (Harguindéguy, 2013) donde aparece un problema que amerita nuevas modalidades de intervención gubernamental. Desde el origen, la aproximación *lasswelliana* que marcaba una fuerte impronta positivista de resolución “racional-exhaustiva” de las cuestiones (Aguilar Villanueva, 1992; Lasswell, 1951; Pérez Sanchez, 2005) se han planteado las limitaciones a esta perspectiva. La idea de que la investigación de problemas públicos permitiría realizar un diagnóstico acabado de la situación, identificar sus factores causales, y en base a esta evidencia optar por la alternativa más efectiva y eficaz para resolver ese estado de cosas no deseable, ha sido fuertemente cuestionada. Primero, se esgrimió la idea de que la información sobre la cual se toman las decisiones es limitada (Simon, 1959) y los decisores no resuelven muchas veces con base en criterios técnicos. Segundo, las vertientes que plantearon la existencia de otras racionalidades que intervienen en las políticas como la democrática (opuesta a la técnica planteada por el racionalismo primigenio) esbozó un abanico nuevo de posibilidades y debates en torno a cómo suceden realmente las políticas en la arena democrática. Las ideas del incrementalismo, el pluralismo, el *public choice* o las teorías económicas de la democracia recogieron estas preocupaciones durante el siglo xx. Finalmente, los postulados sobre la gobernanza democrática participativa, las redes de política, han puesto de relieve en el siglo xxi el policentrismo, a los actores de la sociedad, los saberes de los involucrados y la legitimidad argumentativa como razón de ser de la acción gubernamental. Siguiendo esta lógica, el coronavirus plantea los desafíos para la elaboración de las políticas públicas que delinearemos a continuación.

Un rasgo saliente es que se tomaron decisiones casi sin evidencia, lo que le restó “racionalidad” en términos de plantear hipótesis causales. Así no encontramos en un primer momento experiencia comparada sobre cómo hicieron otros gobiernos, ni investigaciones que determinen los atributos del problema ni sus causas. En la primera mitad del siglo 2020 las administraciones timonearon “a ciegas” asiendo de nociones previas de epidemiología y ensayaron intuitivamente el aislamiento como prevención de un virus que aparentemente se transmitía por el contacto humano. Al mismo tiempo, las políticas sanitarias fueron “expandir” o “mejorar” los sistemas sanitarios para

dar más respuesta a la llegada de pacientes, pero se ignoraba cuáles eran los tratamientos que se debía suministrar y sobre la propia praxis médica se fue mejorando e investigando. Aquí la sucesiva acumulación de aprendizajes y evidencias científicas han permitido delinear protocolos y terapias. Por su parte, la investigación de los laboratorios hizo que se llegara a la segunda ola con una vacuna desarrollada y en etapa de inoculación a la población —de manera desigual según sea el país en que nos encontremos.

RACIONALIDAD TÉCNICA Y CONCENTRACIÓN DE PODER

Hubo una racionalidad técnica que dominó el *policymaking*. La justificación del camino elegido evitó la discusión de “valores” por parte de la ciudadanía, y redujo las elecciones a un criterio técnico (sanitario) que se centraba en “combatir la pandemia”, asignando valores simples. Las autoridades públicas procuraron justificar y argumentar los caminos a seguir en torno a proposiciones sencillas, tales como la “lucha por la vida”, o “la emergencia sanitaria”. Esto permitió a los líderes de todos los países, por un lado, plantear la situación de crisis (similar a la de las guerras) que les dio un enorme margen para sostener políticas enormemente impopulares que erosionaron las democracias en todo el mundo. Las limitaciones a las libertades individuales que ordenaron las autoridades implicaron un descenso planetario de la democracia. Así, vemos que en un contexto de “democracias fatigadas” por décadas de promesas incumplidas, aumento de la desigualdad y falta de oportunidades, la concentración de poder en escenario de crisis fue una prueba de fuego de estos regímenes en el mundo. Al mismo tiempo planteó a los líderes una oportunidad para recuperar las riendas de sociedades movilizadas y con múltiples demandas hacia el sistema político (como el caso de Francia, Estados Unidos o Chile, por mencionar algunos) y cohesionar el frente interno en nombre de un enemigo común. Esto redundó en menos libertad y un descenso marcado de la democracia en todo el orbe, como se vio en los índices internacionales. Así, estos cayeron casi en el 70 % de los países del mundo en el primer año de la década, en gran medida por las restricciones destinadas a la lucha contra la pandemia (The Economist Intelligence Unit, 2021). Este enorme retroceso de las libertades democráticas empujó el promedio global a mínimos históricos, sobre todo en las democracias plenas de los países desarrollados. Pese a esto, no hemos registrado nuevos cambios de régimen en la región, y América Latina se ha mantenido muy constante, y sigue siendo junto a Europa, América del Norte y el Pacífico la región más democrática del mundo, aunque claro está que con sus “democracias imperfectas”. En la figura 1 podemos ver el despliegue temporal de este indicador.

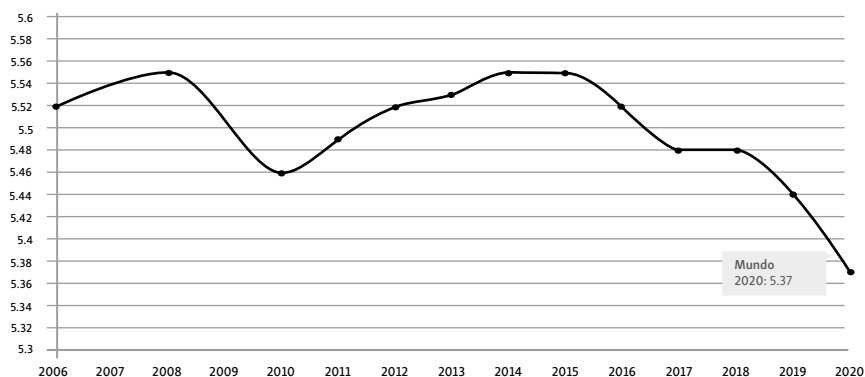


Figura 1. Índice global de democracia (evolución) 2006-2020

Fuente: elaboración propia con base en *The Economist* (2022).

Esta concentración de poder por parte de los gobiernos tuvo un componente altamente tecnocrático, dejando para “después” los debates y la discusión participativa en torno a qué caminos seguir. Así mismo, la difusión de políticas públicas a nivel internacional jugó un rol fundamental, y los actores globales han difuminado las fronteras de los Estado-nación soberanos. Hoy más que nunca las teorías que plantean la interdependencia de los países o la agenda transnacional cobran nueva vigencia. La autoridad de la oms como organismo rector a nivel internacional, seguido por la política de los grandes laboratorios desató una intrincada novela de relaciones internacionales, alianzas y pujas por definir espacios y áreas de influencia. En suma, frente a la “gobernanza de la oms”, vemos la “nueva guerra fría” entre la política de ciencia y técnica, las empresas farmacéuticas de las potencias regionales, donde países débiles quedan más vulnerables (Cardozo, 2021).

EL INCREMENTO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES EN LA PANDEMIA

Asistimos a un crecimiento en las capacidades gubernamentales y una mayor adaptación de las administraciones en épocas del coronavirus. Otra faceta que observamos es una transformación de la gestión de muchos países en la pandemia. Así, el tratamiento técnico y la concentración de poder sin embargo tuvieron una contrapartida en el aumento de la respuesta de las administraciones públicas. Por un lado, el “cierre” de todas las oficinas estatales obligó a los países a profundizar procesos que estaban en marcha, como el gobierno electrónico e implementar una solución novedosa como fue el teletrabajo (Cardozo y

Bulcournf, 2020; Murray Svidroňová *et al.*, 2016; Organización Internacional de Trabajo, 2020). La principal dimensión donde vemos la expansión de las capacidades estatales es en la “faceta coercitiva”. Tanto regímenes autoritarios como democráticos han tenido una gran decisión a la hora de ejercer controles a la ciudadanía y hacer cumplir las restricciones. Las autoridades públicas en la primera ola decretaron el “estado de alarma”, “aislamiento social obligatorio” o “estado de sitio” (Gargarella, 2020). Estas prohibiciones en algunos lugares han tenido un carácter legal vinculado a la criminalización de su violación. En la tabla 3 se presentan las medidas tomadas por los países latinoamericanos durante la primera etapa de la pandemia.

Tabla 3. Medidas tomadas contra el coronavirus en América Latina

País	Medidas de confinamiento	Cierre de fronteras	Comercio		Integración	
			Facilitación de importaciones para insumos y equipamientos médicos	Restricción de exportaciones para insumos y equipamientos médicos	Libre circulación de insumos y productos de primera necesidad	Compra a otros países de alimentos e insumos médicos
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Bahamas	-	Parcial	-	-	-	Sí
Barbados	-	Parcial	-	-	-	Sí
Belice	Sí	Parcial	-	-	-	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Brasil	Parcial	Parcial	Sí	-	Sí	-
Chile	Parcial	Sí	-	-	Sí	-
Colombia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Costa Rica	Parcial	Sí	-	Sí	-	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
El Salvador	Sí	Sí	-	-	-	Sí

País	Medidas de confinamiento	Cierre de fronteras	Comercio		Integración	
			Facilitación de importaciones para insumos y equipamientos médicos	Restricción de exportaciones para insumos y equipamientos médicos	Libre circulación de insumos y productos de primera necesidad	Compra a otros países de alimentos e insumos médicos
Guatemala	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Guyana	-	Sí	-	-	-	Sí
Haití	-	Sí	-	-	-	Sí
Honduras	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Jamaica	Sí	Parcial	Sí	-	-	Sí
México	Parcial	Parcial	-	-	-	-
Nicaragua	Parcial	-	-	-	-	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Perú	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-
Rep. Dominicana	Sí	Sí	-	-	-	Sí
Surinam	-	Sí	-	-	-	Sí
Trinidad y Tobago	-	Sí	-	-	-	Sí
Uruguay	Parcial	Sí	Parcial	-	Sí	-
Venezuela	Sí	Sí	Sí	-	-	-

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2020) y Cardozo (2021).

Esta faceta quedó en manos del aparato represivo del Estado, reforzando la vigilancia de los pasos fronterizos, fiscalizando la circulación por parte de la policía, mientras que las fuerzas armadas simultáneamente realizaron tareas de logística, y se supervisaron los aislamientos con ayuda de la fuerza pública —en caso de personas que viajaron o registraron un contagio—. Las situaciones de encierro y vigilancia, administradas por los gobiernos han aumentado el control sobre la ciudadanía a niveles de los países totalitarios como China, incluso en regímenes democráticos (Han, 2020), aunque gozando con amplia legitimidad.

Por otro lado, ha habido una gran gimnasia para modernizar las administraciones. La primera ola del coronavirus demostró que las burocracias acusadas de cortoplacismo y deformidad han entrado de lleno en la “era exponencial” (Oszlak, 2020c). Han aparecido oficinas gubernamentales “virtuales” con autopistas de servicios en línea y administradas por burócratas teletrabajando desde sus hogares (Blutman y Vaca, 2020). Así, de repente se pasó del “trámite eterno” (Roseth *et al.*, 2018) cuando el ciudadano debía perder días de su vida para obtener meras informaciones a la “atención virtual”, donde prácticamente todas las actuaciones ahora se pueden resolver por canales no presenciales. Esto se fraguó al calor de la pandemia y la necesidad de gestionar políticas públicas en forma remota y sumar nuevos programas de transferencia, como las ayudas a familias afectadas por la crisis, de un mes a otro por medios totalmente digitales. Ejemplos de ello fueron el Auxilio Emergencial que alcanzó a 40 millones de brasileños, o el Ingreso Familiar de Emergencia que llegó a casi 9 millones de argentinos, apoyándose en los algoritmos y desarrollos de aplicativos de los organismos gubernamentales. Ahora encontramos un “salto” hacia el gobierno electrónico, de modo que escuchamos un enorme repertorio de interacciones entre los ciudadanos y las administraciones en línea, que se implementaron en pocas semanas. Se sobrepuso a la pesadez y diletantismo burocrático la agilidad y velocidad de la emergencia, sorteando negociaciones, consensos y contramarchas de los procesos de cambios, tan resistidos por las agencias públicas, los burócratas y sus organizaciones sindicales (Peters, 2002; Stivers, 2021). Entre el menú de gestiones ante los gobiernos podemos encontrar solicitudes digitales de subsidio de desempleo, recetas médicas *online*, audiencias judiciales vía *streaming*, pago de servicios por *homebanking* e identificación de ciudadanos por tecnologías biométricas. Esto ha zanjado la tan esgrimida falta de orientación al ciudadano y escasez de capacidad de los servidores civiles. El gran despegue a través de la inteligencia artificial es tal vez una herramienta para mitigar males endémicos de nuestras burocracias como el clientelismo y la corrupción, para mejorar la seguridad jurídica y el trato equitativo, a promover una mayor transparencia e inteligencia institucional y, finalmente, a prestar más y mejores servicios públicos (Kyprianides *et al.*, 2021; Ramió Matas, 2019; Velázquez López, 2021).

La aparición de las diferentes vacunas contra el covid-19 presentó otro desafío a los Estados y sus capacidades específicas para implementar en forma rápida esquemas de vacunación certeros donde la cartografía poblacional y geográfica actuó como un condicionante estructural. A comienzos de 2023 podemos tener una idea de este despliegue a partir de lo que evidencia la tabla 4.

Tabla 4. Datos básicos de algunos países de América sobre vacunación frente al covid-19

País	Dosis adminis- tradas	Personas vacu- nadas	Completamente vacunadas	% comple- tamente vacunado
Argentina	114 548 471	41 458 332	34 829 55	76,3 %
Bolivia	14 690 530	7 361 008	6 159 825	52,08 %
Brasil	484 446 127	189 171 452	175 723 112	82,12 %
Canadá	96 956 502	34 763 194	31 762 130	81,59 %
Colombia	90 210 929	42 959 468	36 948 604	72,38 %
Costa Rica	12 778 229	4 605 172	4 314 443	83,29 %
Chile	62 688 846	18 088 517	17 700 117	92,13 %
Cuba	43 607 153	10 726 759	10 007 872	88,43 %
Ecuador	39 485 025	15 328 419	14 232 170	79,56 %
EE. UU.	670 987 625	269 332 266	229 820 324	69,21 %
El Salvador	11 289 175	4 652 567	4 344 286	66,65 %
Guatemala	20 187 207	8 902 589	7 087 781	41,43 %
Guyana	960 133	495 285	381 984	20,06 %
Guyana Francesa	-	-	-	-
Haití	515 718	406 534	238 352	2,7 %
Honduras	17 101 012	6 495 241	5 784 379	57,17 %
México	225 063 079	99 071 001	82 652 919	63,45 %
Nicaragua	12 241 350	6 216 083	6 012 835	89,71 %
Panamá	8 750 680	3 526 529	3 168 992	72,33 %
Paraguay	9 568 675	3 985 466	3 541 521	48,16 %
Perú	87 274 660	30 309 065	28 513 427	85,47 %
República Dominicana	16 229 237	7 308 793	6 081 386	55,52 %
Surinán	505 699	267 820	237 879	40,20 %
Uruguay	8 955 606	3 006 286	2 898 603	83,17 %
Venezuela	37 860 994	22 157 232	14 966 671	52,14 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de la OMS. Vacunación completa igual a 2 dosis. Datos proporcionados entre el 7 de octubre de 2022 al 20 de febrero de 2023.

LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO UN DISPARADOR PARA LA INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

Esta indagación básica sobre el fenómeno global de la pandemia del covid-19 tiene una doble finalidad, a modo de una espiral imaginaria de ADN articula la búsqueda de conocimiento con la necesidad de tomar decisiones en la propia gestión pública en situaciones de alta complejidad, incertidumbre, viejos conflictos y nuevas tensiones. El “riesgo” se ha transformado en un aspecto creciente en nuestras sociedades; cada vez se hace más actual el papel de la “fortuna” sobre la que nos había prevenido Maquiavelo a principios del siglo XVI (Beck, 1998 y 2011; Maquiavelo, 1993); pero también es un llamado a la “prudencia” (Gracián, 1982; García Gilbert, 2002). Todo esto en un contexto de extrema rapidez. La “era exponencial” a la que hace referencia Oscar Oszlak ha llegado a nuestras vidas con una fuerte redefinición de la dimensión de espacio y tiempo sociales a partir de un fenómeno mundial inusitado: la pandemia. Por su parte los Estados van incorporando nuevos desafíos, en lo que algunos expertos han comenzado a denominar la “era meta” (Campos Ríos, 2023).

Cuestiones de índole ontológicas, epistemológicas y políticas se articulan y recombinan en una fórmula en continua mutación (Bulcourn y Vázquez, 2004). Esto tampoco deja de lado aspectos éticos y específicamente deontológicos (Gialdino, 2019). Se estructuró un campo del saber tan poliédrico como la propia realidad sobre la que trata de construir un conocimiento con cierto grado de validez y fundamentación empírica. El punto de partida con el cual iniciamos nuestra búsqueda no es neutral ni inocente; condiciona la manera con que abordamos la realidad y la resignifica. Pero esto no impide la construcción del conocimiento (Alford y Friedland, 1991; Sautú, 2005).

Por otro lado, estos saberes se tornan fundamentales para la toma de decisiones en un contexto en que los tiempos se precipitan. La inmediatez es tan directa porque están en juego tanto el desempeño estatal básico como la necesidad de salvar vidas humanas. El concepto de “prueba y error” se amalgama como el oro y el mercurio. Esto plantea un enorme desafío conjunto entre ciencia y política. Hoy más que nunca necesitamos hacernos de esa “imaginación sociológica” de la que hacía referencia W. Mills, intentando interrogarnos y superar el horizonte de nuestro sentido común (Wright Mills, 1985). Aquí surge la necesidad de adecuar la concepción de las políticas públicas basadas en la evidencia en su sentido más clásico con la idea de una “evidencia adaptativa” que muta en forma constante y que requiere cambios continuos tanto de un punto cuantitativo como cualitativo.

Las discusiones en torno a la naturaleza de las ciencias sociales y su vinculación con el modelo de las ciencias naturales vuelven a instalarse en un contexto diferente (Giddens, 1987; Schuster, 2000; Bulcourf, 2021b). Como pocas veces, asistimos a un llamado a integrar conocimientos y habilidades, sin por eso dejar de lado la reflexión crítica en torno a la función social de la ciencia. La cuestión de la política sanitaria lo ha expresado de manera cruel en todo el planeta. Esto interpela directamente al Estado, el desarrollo de sus capacidades y a todo el aparato burocrático. Posiblemente está en las márgenes de los saberes, ahí donde las fronteras de las disciplinas son interpeladas por la interdisciplinariedad donde encontraremos la imaginación creadora (Dogan y Pahre, 1993).

La pandemia del coronavirus ha puesto sobre la mesa la necesidad de analizar a la ciencia como un proceso de construcción social en donde se fueron constituyendo las comunidades científicas, condicionadas por diferentes factores políticos, sociales, culturales y económicos. Esto marcó la construcción de diferentes tradiciones de pensamientos, algo presente tanto en las ciencias naturales como en las antropológicas. Además, ello se expresa a nivel ontológico, epistemológico y ético; condicionando el vínculo entre la ciencia y la sociedad en la cual está inserta. Los aportes de la llamada nueva Filosofía de la Ciencia o la Sociología de la Ciencia y la Tecnología quedan claramente en evidencia en el conjunto de problemáticas que confluyen alrededor del fenómeno de la pandemia del covid-19 (Hanson, 1997; Kuhn, 1987, 1989; 1990; Bachelard, 1989; 2000; Bloor, 1998; Latour, 2001; 2008).

Lo interesante desde el punto de vista epistemológico es que el impacto real de la pandemia en la vida y muerte de las personas también obligó a tomar una postura realista y pragmática, de modo que los relativismos extremistas poco sirven para analizar una realidad angustiante y la necesidad de soluciones concretas, entonces las ciencias naturales y las ciencias sociales se ven obligadas a establecer un diálogo fecundo y concreto. Es aquí donde las denostadas tradiciones del empirismo lógico y el racionalismo crítico emergen frente a la dureza de la crisis; lo que posibilita un nuevo diálogo sin perder las tensiones y confrontaciones (Hempel, 1991; Nagel, 1991; Popper, 1994; Newton-Smith, 1982). Posiblemente el pensamiento complejo nos brinde una matriz en la cual esto se concrete de manera creativa.

El llamado “paradigma de la complejidad” ha penetrado y cruzado estos campos, a pesar de muchas resistencias. Ya no es una cuestión de planteos filosóficos sofisticados ni de discusiones de física cuántica, sino que forma parte de nuestra cotidianeidad. Asumirlo también es una responsabilidad ética y ciudadana (Morin, 1990 y 2012; Prigogine, 1999; Bulcourf, 2021a; Rodríguez Zoya, 2022). Nuestra concepción sobre la sociedad, la política y sus vínculos con la construcción del

conocimiento científico intenta articular, en su dimensión temporal y espacial la interacción entre las estructuras, las instituciones y la acción de los agentes (Giddens, 1995; O'Donnell, 2010; Bourdieu, 2003, 2008, 2011).

La necesidad de tomar decisiones rápidas, eficaces y eficientes, bajo contextos de incertidumbre y complejidad generará cambios muy profundos en las administraciones públicas y en el campo biomédico. Por otro lado, los sistemas educativos se vieron fuertemente afectados en el dictado presencial de clases en todos sus niveles. Se han instalado diferentes modalidades de virtualidad que varía de acuerdo con los países y los períodos, sin el ejercicio tradicional del proceso de enseñanza-aprendizaje “cara a cara”. La pandemia catalizó las ya existentes experiencias de “trabajo remoto” en todos los aspectos de las relaciones laborales, ya sea en espacios públicos como privados (Cardozo y Bulcourn, 2020a; 2020b).

Por esta razón, los recursos humanos se tornan indispensables y la tecnología es un factor adicional interviniente. Las personas que integran las burocracias públicas, los sistemas de salud y educativos atesoran una enorme experiencia que debe ser recuperada y resignificada, no solo a nivel de los altos directivos, sino en todos los escalafones. Esto abre una gran oportunidad para las sociedades y los Estados. Nuestros estudios reclaman más que nunca una epistemología del sujeto conocido (Mallimaci, 2019) que se oriente hacia una concepción más dinámica del desarrollo de las “capacidades adaptativas”. El impacto de la pandemia en la construcción de la subjetividad es innegable, el contacto con la muerte inesperada, con la disolución de vínculos afectivos profundos, nos obliga a incorporar conceptos a veces esquivos como el de “inteligencia emocional” a la hora de redefinir también saberes que parecen estar más orientados por la racionalidad de la acción.

Nos encontramos frente a la necesidad de emprender un verdadero y amplio programa de investigación que articule la finalidad cognitiva con la decisión política, en el marco de una nueva etapa en la relación entre el Estado “y” la sociedad (Lakatos, 1989). Esto requerirá un conjunto de investigaciones de diversa índole, en donde confluyan disciplinas tradicionales con la experiencia y la reflexión acumulada por aquellos que han transitado diferentes realidades y experiencias. Enfoques cualitativos y cuantitativos reclamarán de la triangulación en sus diferentes niveles. Este trayecto recién comienza y constituye un llamado al trabajo crítico y responsable (Vasilachis de Gialdino, 1993; 2003).

La investigación debe concebirse en redes que trasciendan las instituciones y las fronteras, estructurando una planificación que vaya más allá del corto plazo de sistematización de las prácticas inmediatas surgidas de la pandemia. Por esta razón, las futuras políticas de ciencia y técnica deberán contemplar estos

elementos y realizar enormes inversiones, tanto en recursos económicos como en la formación de los recursos humanos. Aquí también la coordinación ocupará un lugar central, ya que no se trata solo de articular los saberes que parecen más cercanos a los problemas biomédicos sino de construir un amplio abanico con las ciencias sociales y la continua reflexión ética y epistemológica. Debemos lograr en el mediano plazo un considerable salto cualitativo en nuestro conocimiento sobre la realidad y su trama compleja, pero también sobre las decisiones humanas.

Una propuesta que pretende ser crítica y reflexiva requiere del ejercicio constante de una “vigilancia epistemológica” que manifieste la doble hermenéutica presente en todo proceso de investigación social, donde los sujetos nos convertimos en nuestros propios objetivos (Giddens, 1987; Bourdieu *et al.*, 2002). La construcción del conocimiento y la búsqueda de teoría más certeras no escapa a las cargas valorativas de nuestros sistemas éticos y las ideologías y doctrinas circundantes.

El análisis y la producción teórica requieren la elaboración de enfoques especiales que permitan articular diferentes aportes de la epistemología, la historia y la sociología de la ciencia con la propia reflexión de los cultores de un determinado campo. La complejidad de saberes que confluyeron para dar cuenta y tomar decisiones sobre la pandemia lo demuestran claramente. Tanto los estudios metateóricos como disciplinares nos brindan un aporte significativo al respecto (García Selgas, 1994; Zabludovsky, 1995; Bulcourf, 2021a). En este sentido, América Latina ha brindado elementos muy importantes no solo a nivel regional sino mundial; el *Manifiesto de Popayán* en Colombia ha sido un hito dentro de disciplinas como la ciencia política (Krzywicka, 2018).

Desde la ciencia política, que nos convoca en nuestro trabajo cotidiano, podemos realizar un aporte interesante a la construcción de este programa de investigación, a partir de la experiencia acumulada en el campo de la política y los métodos comparados, trascendiendo el espacio disciplinar con la incorporación de otros saberes y estrategias metodológicas (Bulcourf y Cardozo, 2008; Hassenteufel, 2010). Esto también es un desafío al trabajo interdisciplinario y a las políticas de ciencia y técnica que implementan los Estados y que requiere, como hemos señalado, un fuerte trabajo en red a escala planetaria. La globalización expresa en la catástrofe del covid-19 debe mostrar su lado positivo en la redefinición del aparato de ciencia y técnica de los Estados, promovido por los organismos internacionales. Hacia mediados de 2022 comenzaron a aparecer varias publicaciones, en su mayoría colectivas, que realizan importantes estudios empíricos y reflexiones teóricas. A modo de ejemplo podemos mencionar *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of covid-19* —editado por S. Greer, E. King, E. Massard da Fonseca y A. Peralta Santos—, que presenta diferentes enfoques comparados para abordar el fenómeno de la pandemia (Greer *et al.*, 2021).

Por otro lado, focalizado en el caso argentino, pero comparando a nivel subnacional encontramos la obra *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después*, coordinado por la socióloga Mariana Heredia (Heredia, 2022). Es muy probable que en los próximos años nos encontremos con diversas investigaciones y aportes de este fenómeno integral y global por el que han atravesado nuestras sociedades.

En 2024 aparece una de las obras más destacadas del campo de la administración y las políticas públicas en América Latina, producto del trabajo del Grupo de Investigación en Políticas Públicas comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (GIPPC-ALACIP), que fue realizando una serie de eventos, algunos de ellos durante la pandemia, para reflexionar sobre el propio campo y exponer diferentes estudios empíricos vinculados a la experiencia del covid-19. Esto dio lugar a la publicación de la obra *Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos*, compilada por Nelson Cardozo y Guillermina Curti². El libro se divide en dos partes; en la primera se realiza un análisis del campo, su historia y la relevancia de la investigación comparada. En la segunda nos introducimos en las diferentes experiencias nacionales, sus impactos a nivel subnacional y en perspectiva comparada, expresando un amplio abanico de la investigación empírica en ciencias sociales. La forma de elaboración del libro, el trabajo de compilación y también el trabajo en red de los autores —como la estrategia de publicación— dan cuenta de una nueva forma de producción del conocimiento científico en ciencias sociales.

ALGUNAS REFLEXIONES TENTATIVAS

A lo largo de este trabajo nos preguntábamos cómo llevar a cabo la construcción del conocimiento sobre un fenómeno reciente bajo un contexto social, político y económico marcado por la rapidez de la globalización. ¿Qué podemos decir al respecto? Los plazos más tradicionales de la investigación científica solo

2 Van a participar de este libro autores de diferentes nacionalidades y pertenencia institucional: Pablo Bulcourn, Nelson Cardozo, Guillermina Curti, Iris Geva-May, David Hoffman, Joselyn Muhleisen, Rodolfo Canto Sáenz, Nicolás Bentancur, Germán Bidegain, Rodrigo Martínez, Guillaume Fontaine, Alejandro Hernández, Luis Taymi Milán, Carlos Rodrigues, José Manuel Canales Aliende, Adela Romero Tarín, Norma Muñoz del Campo, Sergio Martínez Porras, André Noel Roth Deubel, Olga Salamanca Ruiz, María Pinzón Segura, Salvador Parrado, Silvio Crudo, Vilma Paura, Ludmila Antunes, Talitha do Amaral Rocha, Marina Ferraz, Nicole Elizondo, Alejandro Retamal, Lucio Marinsalda Pastor, Ana Paula Dupuy Patella, Hemerson Passe, y Alejandro Navarro Arredondo.

servirán de epílogo a un fenómeno de esta envergadura. La necesidad de tomar decisiones políticas con extrema premura también presenta un desafío no solo para los gobiernos, sino para las burocracias públicas especializadas, y para el campo científico. Si bien en un primer momento pareciera un tema principalmente sanitario, nos damos cuenta de que cruza todos los campos del saber, desdibujando las fronteras tanto en las disciplinas biomédicas como en las humanidades y ciencias sociales. La interdisciplinariedad es el elemento central desde la teoría del conocimiento. Por esta razón, la política de ciencia y técnica y la planificación de la investigación científica requieren estructurar los procesos de desarrollo del conocimiento en diferentes objetivos y plazos para lograr una verdadera articulación con las necesidades inmediatas, por un lado; y por otro el avance significativo del conocimiento que permita lograr un “salto cualitativo” más vinculado a un progreso tanto en microbiología como en el campo de las humanidades y ciencias sociales.

Como científicos sociales en general y politólogos en particular, no podemos dejar de reflexionar sobre aspectos que hacen constituyen la dimensión política y social de la pandemia y las políticas públicas que se han venido tomando desde su aparición y expansión. La centralidad que ha vuelto a adquirir el Estado ha sido el principal eje catalizador de la toma de decisiones; el hacer o no hacer es el rasgo característico de estos tiempos. Las consecuencias inmediatas se perciben en la forma de diseminación, contagio, muertes y recuperaciones. También esto ha puesto sobre la mesa la política sanitaria existente en los países más afectados; principalmente la articulación de la salud pública con los sistemas privados. En un primer momento, hemos podido percibir una gran diversidad de modelos que ponen a evaluar su eficacia y eficiencia en tiempo record.

Si bien presenciamos un fenómeno global, el análisis parcial que estamos realizando no puede dejar de estar histórica y geográficamente situado. Lo universal se articula con lo particular y es interpretado a la luz de concepciones teóricas y metodológicas diferentes. Las dimensiones ontológicas y epistemológicas que solemos advertir en nuestros estudios siempre están presentes, aunque la urgencia las esconda en lo implícito de los comentarios parcializados. Pocos momentos nos permiten contemplar las consecuencias directas sobre la vida de las personas, de los enfoques disciplinares y las concepciones políticas e ideológicas, cumpliéndose la máxima sobre el poder que ejercen las teorías a la que hemos hecho mención en forma constante en este estudio (Lukes, 1990; Alford y Friedland, 1991).

Los aspectos filosóficos, éticos y teológicos cruzan este fenómeno y suelen sustanciarse en forma constante en diversas notas que circulan por la web y se reproducen en los celulares. Es interesante ver la diversidad de lecturas y las

proyecciones que realizan sobre el incierto mundo que devendrá después de la pandemia. Estar frente al dilema de la vida y la muerte nos obliga a reflexionar sobre lo más profundo de la existencia humana.

Situarnos en América Latina no deja de generar una gran preocupación adicional dada la enorme desigualdad existente en nuestras sociedades, marcadas por la pobreza y la exclusión. La enorme recesión productiva, generada por la inactividad económica, se suma como un nefasto amplificador de la emergencia social y la pobreza estructural. Los grandes conglomerados urbanos, y el hacinamiento en el que viven los más pobres se pueden convertir en un polvorín del horror. Como bien ha señalado en una entrevista Rodrigo Zarazaga, al coronavirus se le suma el hambre (Zarazaga, 2020).

Además, se generan dudas acerca del impacto que tendrá la pandemia, dependiendo del régimen de bienestar y la estructura demográfica de cada sociedad. Los casos de China, Italia, España, Francia y Estados Unidos se desenvuelven en países con un proceso de envejecimiento avanzado, combinado con robustos sistemas sanitarios. Esto enciende las alarmas sobre los posibles impactos en países como el Japón, con un gran porcentaje de sus habitantes dentro del grupo vulnerable. Por otro lado, el caso norteamericano mostró cómo el acceso limitado, la desarticulación y privatización de la salud fueron variables que impidieron contener la pandemia en un primer momento, incluso con menos población anciana que los países de Europa del Sur. La aparición de las vacunas y su producción propia ha hecho de los Estados Unidos uno de los países que pareciera recuperarse de forma más rápida, logrando una tasa elevada de vacunación a pesar de la existencia de fuertes sectores en la sociedad “antivacunas”. Tampoco podemos dejar de mencionar la importancia del cambio de color político, ya que el gobierno demócrata encabezado por Joe Biden ha tomado una posición muy diferente a la de su antecesor republicano Donald Trump.

En nuestras latitudes, América Latina se encuentra experimentando la segunda transición demográfica (Cardozo, 2021), pero encontramos una gran heterogeneidad en lo que respecta a la protección social. Los países de Centroamérica —a excepción de Costa Rica y Panamá— poseen regímenes de bienestar familiaristas, con una escasa intervención gubernamental en la provisión de salud, por lo que la expansión de la pandemia ha sido muy devastadora. Lo mismo puede decirse de la situación venezolana, con una emergencia del sistema sanitario desde hace ya varios años. Los países de América del Sur poseen regímenes de bienestar más consolidados, tanto en su faceta liberal-privada (Chile y Colombia), como su variante estatal-mixta (Argentina, Uruguay y Brasil), pero las capacidades de respuesta de los sistemas sanitarios dependen de cuestiones de decisión política y la articulación de los diferentes subsistemas. Por otro lado, una de

las características que no debe dejar de considerarse es que Latinoamérica es la región más urbanizada del mundo, y por lo tanto, en muchos contextos —como las villas miseria, invasiones, barrios, favelas o chabolas— el aislamiento social impuesto por las autoridades públicas choca con el hacinamiento real. Por ello, se debe prestar especial atención a estas poblaciones, que son las más vulnerables.

En gran medida, la efectividad de la política sanitaria está estrechamente vinculada a la estructuración de los subsistemas de salud y el régimen de bienestar. Países como los europeos, con arquitecturas robustas y una fuerte dirección estatal mostraron mayor capacidad de maniobra. Por el contrario, regímenes altamente privatizados, con problemas de centralización, basados en modelos de tipo mercantilista (como Chile y Estados Unidos) tuvieron mayores dificultades para luchar contra la pandemia. Estas medidas sanitarias implicaron diversos niveles de coordinación en la gestión del impacto de la emergencia en los sistemas sanitarios. La principal pregunta que nos estamos haciendo los investigadores de las ciencias sociales es cuáles han sido las consecuencias de esta pandemia en los diferentes países, y cuáles han sido las respuestas a ese sismo. Por el contrario, la eterna circularidad entre *politics* y *policy* (Surel, 2006), nos remite a su autonomía o dependencia de la política electoral. La política del coronavirus mostró ser muy “autónoma” a *prima facie*. La explicación técnica, la autoridad de actores transnacionales, o la justificación en nombre de la política sanitaria fueron centrales en esta arena. Sin embargo, esta primera impresión no nos debe alejar de la idea de que también los gobiernos democráticos tienen que ganar elecciones en el corto plazo, por lo que temían al daño electoral si no hacían nada y los efectos devastadores de la pandemia se expandían. Por su parte, si bien los regímenes autoritarios no suelen someterse con frecuencia a la opinión pública, tienen fuertes incentivos para dificultar el acceso a la información y mantener poco enterada a la ciudadanía sobre el curso de la crisis sanitaria. No obstante, una idea central es que las respuestas a la emergencia no estuvieron vinculadas directamente al carácter de democracia liberal o régimen autoritario. Podemos ver que países como Reino Unido, Brasil o Estados Unidos dudaron mucho antes de aplicar restricciones, y esto no se debe a un “amor por las libertades”. Por el contrario, otros países altamente democráticos como España y Francia aplicaron fuertes confinamientos sin vacilaciones y los sostuvieron por largos periodos.

No debemos olvidarnos una vez más de África. A pesar de poseer más de la mitad de su población menor de 15 años, sin infraestructuras básicas, con tugurios sin ningún tipo de saneamiento, y un acceso muy limitado al sistema sanitario, el covid-19 puede ser otro azote más que se suma al VIH-sida, que golpea a los adultos en edad laboral, quienes se podrían convertir junto a los escasos adultos mayores en el grupo de mayor riesgo.

La pandemia y la situación de cuarentena tomada por la mayoría de los países ha generado una enorme concentración del poder por parte de los Estados, algo que es comprensible por el escenario de emergencia, pero esto no deja de plantearnos el problema de la democracia y su gobernabilidad. En los últimos años hemos asistido al “malestar de la democracia” o, como lo han denominado algunos especialistas, a cierta “erosión” de la institución y también de la cultura política que la sustenta (Levitsky y Ziblatt, 2018; Semán, 2023; Grimson, 2024). Nuevas formas de liderazgo se van separando sigilosamente de este régimen político y sus mecanismos de resolución de problemas. El coronavirus puede incrementar estos rasgos autoritarios y fomentar el mesianismo político. La fuerte presencia del Estado durante la pandemia y la restricción de las libertades de circulación y el confinamiento generaron la intensificación de movimientos políticos de extrema derecha, tanto en Europa como en América, los cuales articulan una ideología compleja que combina un fuerte conservadurismo con una visión antiprogresista contraria a los derechos de las minorías y ciertos grupos (mujeres, minorías étnicas, migrantes, grupos LGBTQ+, entre otros). En algunos casos, esto es acompañado por una visión mínima del Estado que lleva hasta la destrucción de las estructuras de la administración pública y a la adopción de políticas económicas tendientes a la total desregulación en manos del mercado³. La pandemia del covid-19 aceleró cambios en la propia construcción de subjetividad, en donde aparece un nuevo sujeto cuya realidad se articula en las redes sociales donde la pertenencia a pequeños círculos retroalimenta su visión del mundo. Esto nos plantea un mundo donde la concentración del poder en estructuras como el Estado se enfrenta a un nuevo “individuo tirano” que nos acerca al estado de naturaleza hobbesiano (Sadin, 2024).

Las administraciones públicas se han visto obligadas a generar nuevas prácticas para el ejercicio de sus funciones básicas. En algunos ámbitos ya se estaban desarrollando mecanismos de “trabajo remoto” como formas laborales más eficientes, los cuales ahora se están transfiriendo a diferentes entidades de forma vertiginosa. Los sistemas educativos han acelerado la enseñanza virtual como un sustituto de la práctica áulica presencial. Esto se ha visto acompañado por

3 En diciembre de 2023 asume la presidencia en la Argentina Javier Milei, representando a una pequeña y nueva fuerza política, La Libertad Avanza (LLA), que propone un programa de gobierno ultra conservador en lo cultural y anarcocapitalista libertario en lo económico, produciendo un giro de 180 grados con la orientación política predominante en las últimas décadas de centro-izquierda nacionalista, si bien ambas posturas tienen una fuerte impronta “populista” (Morresi y Vicente, 2023; Carbone, 2024; Balsa, 2024). Por otra parte, en Estados Unidos asumió su segundo mandato Donald Trump, en enero de 2025, expresando también una propuesta de extrema derecha en relación con el partido demócrata gobernante que perdió las elecciones frente al líder republicano.

la aparición de mecanismos de la llamada Inteligencia Artificial, que puede producir conocimiento a partir de datos acumulados en la web, y que interpela a la propia actividad científica y a elementos esenciales como la autoría científica, con enormes consecuencias no solo en la manera de producir conocimiento sino a la propia construcción del prestigio y las redes de conocimiento.

El propio concepto de Estado, en su dimensión histórica está escribiendo una nueva etapa en la relación entre este y la sociedad. El despliegue de sus atributos —que bien ha analizado desde hace décadas Oscar Oszlak bajo las características de la “estatidad”—, nos presenta nuevas miradas sobre la diferenciación del control y los aparatos burocráticos, en donde el trabajo remoto y la necesidad del desarrollo de nuevas capacidades adaptativas se han acelerado, abriendo una puerta hacia un cambio organizacional profundo. Las ideas de control democrático, participación ciudadana y acceso a la información ponen de manifiesto la necesidad de un “Estado abierto”, lo que también entra en tensión con la evidente concentración de poder e información por parte de los Estados bajo la rápida necesidad de toma de decisiones que hemos mencionado desde el comienzo de nuestro trabajo (Oszlak, 2020).

Las enormes transformaciones en la matriz entre Estado y sociedad también nos brindan una oportunidad en la región para seguir realizando aportaciones originales que dan cuenta de la especificidad de nuestros países, pero en constante diálogo crítico con la producción de los espacios centrales. En este sentido, la sociología, la ciencia política, la economía, la antropología y la filosofía latinoamericanas nos permiten confluir en un campo del saber de una enorme riqueza teórica y empírica. Desde la década de 1960, estas visiones, muy dispares entre sí, constituyen un gran capital simbólico y científico al que tenemos que darle continuidad (Kaplan, 1969; Oszlak, 1985, 2012; 2020; O’Donnell, 1985; 1996; 2010; Isuani, 1991; García Delgado, 2001; Mazzuca, 2021; Bulcourn y Cardozo, 2021).

La urgencia de la situación y la necesidad de tomar decisiones acertadas en contexto de enorme incertidumbre evidencian la tensión entre la racionalidad técnica y la racionalidad política, poniendo de manifiesto la complejidad del problema. A esto se suman los valores contradictorios que se presentan en toda toma de decisiones de tal magnitud. Las consecuencias deseadas y no deseadas, como la imprevisibilidad del proceso, son un rasgo que caracteriza a una sociedad del riesgo que se ha potencializado por la catalización que ha generado el coronavirus (Luhmann, 1992; Beck, 1998; 2011; Le Breton, 2021).

La potencialización de la comunicación de masas en diferentes dispositivos ha puesto a los medios masivos de comunicación y a las redes sociales en el centro

de la problemática de la pandemia del covid-19. Pero esto también nos lleva a plantearnos un eje central para los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil: la comunicación del riesgo, con sus consecuencias sociales, políticas y también sanitarias (Riorda *et al.*, 2022).

Tanto a nivel político y social, como también académico, los procesos de individuación por un lado y la centralidad que han adquirido las minorías diferenciadas, por otro, han ubicado a la problemática de género como un eje transversal en estas esferas. Toda decisión política y el proceso de políticas públicas requieren adoptar la “perspectiva de género” que contemple las desigualdades históricas y adopte acciones de inclusión y equidad (Butler, 2016). A pesar de esto, vemos cómo la aparición de las extremas derechas cuestiona estos derechos y propone la eliminación de la problemática de género. Esto expresa la enorme polarización ideológica y el vaciamiento del centro político en muchas de nuestras sociedades.

La aparición de las vacunas, a pesar de la eficacia y las amplias campañas de vacunación en tiempo record no han dejado de mostrar la enorme asimetría en los grados de desarrollo existentes en el mundo. La división entre países productores de vacunas y con capacidad logística se hacen evidentes. También esto debe analizarse junto a otras variables como la amplitud del territorio y la cantidad de habitantes. Esto nos presenta una nueva forma de desigualdad y de dependencia entre las naciones. El mundo de los algoritmos se ha instalado como una cuña digitalizada en la implementación de dichos procesos que requieren del procesamiento de los grandes datos (García Serrano, 2017; Gutiérrez, 2021).

Desde principios de 2020, los relojes de la historia parecen cronometrar realidades muy diferentes, en cierta manera se han acelerado como pocas veces; pero también parecieran encontrarse paralizados, esto constituye una extraña experiencia. Es muy probable que la precipitación del cambio marque un sendero de incertidumbre, pero como bien ha señalado Daniel García Delgado “ya nada será igual”. La peste negra de mediados del siglo xiv permitió el despliegue del Renacimiento Italiano dando lugar a uno de los momentos más creativos y valorados del pensamiento y el arte occidental (Panofsky, 2019).

Avanzada la pandemia, el mundo incorporó otra situación de crisis inesperada a nivel internacional con la guerra de Ucrania, en donde este país se enfrenta a Rusia, con la cual hace unas décadas compartía la misma construcción estatal conformando la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Este campo de batalla expresa las tensiones e intereses entre la Europa occidental y la OTAN con esta potencia nuclear que quiere mantener su zona de influencia. Como podemos apreciar, los conflictos, los cambios y la incertidumbre son

elementos centrales de la construcción de lo político y social, ya sea a nivel micro o macro.

Hemos tratado de esbozar algunos de los problemas por los cuales atraviesan los Estados obligados a tomar decisiones de forma urgente bajo una pandemia globalizada y la necesidad de construir un conocimiento válido —requisito fundamental para la efectividad de estas políticas públicas—. ¿Qué perdurará y que adquirirá un sentido de cambio en este momento tan especial de la historia de la Humanidad? Las construcciones de escenarios futuros deberán incorporar sin lugar a duda una mayor cantidad de variables para un análisis más acertado (Blutman y Cao, 2019). El futuro pareciera tener otros temporizadores, donde el horizonte se proyecta marcado por la incertidumbre.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa.
- Alcántara, M. (2020). De democracias fatigadas a democracias en cuarentena. *Portal Latinoamérica 21*. <https://latinoamerica21.com/de-democracias-fatigadas-a-democracias-en-cuarentena/>
- Alford, R. y Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría*. Manantial.
- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en ciencia política*. Fondo de Cultura Económica.
- Bachelard, G. (1989). *Epistemología*. Anagrama.
- Bachelard, G. (2000). *La formación del espíritu científico*. Siglo XXI.
- Balsa, J. (2024). *¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Beck, U. (2011). Convivir con el riesgo global. En D. Innenarity y J. Solana (Eds). *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* (pp. 21-32). Paidós.
- Bloor, D. (1998). *Conocimiento e imaginario social*. Gedisa.

- Blutman, G. y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Edición.
- Blutman, G., y Vaca, J. (2020). Reflexiones surgidas del trabajo remoto en la Administración Pública: más de 10 enseñanzas y aprendizajes. *Cuadernos Del INAP (cuinap)*, 1(42). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/220>
- Bourdieu, P. (2003). *Campo de poder, campo intelectual*. Cuadrata.
- Bourdieu, P. (2008). *Homo académicos*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estructuras de la reproducción social*. Siglo XXI.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J-C. y Passeron, J-C. (2002). *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Siglo XXI.
- Bulcourn, P. (2020). Argentina frente al covid-19: la cuarentena y el día después. *Portal Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/argentina-frente-al-covid-19-la-cuarentena-y-el-dia-despues/>.
- Bulcourn, P. (2021a). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina. *Complejidad*, 39, 12-52.
- Bulcourn, P. (2021b). Algunas reflexiones sobre la investigación científica y sus desafíos. *Documentos de Investigación*, 1. San Isidro, Universidad de San Isidro.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Documentos de Política Comparada*, 3. Buenos Aires.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2020a). La Argentina en tiempos de cuarentena: pandemia e incertidumbre. *Boletín Mirando al Sur* 1(1), 95-100.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2020b). La pandemia del covid-19: pensar al Estado en un marco de incertidumbre y complejidad. *Metapolítica*, 109, 45-53.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2021). Comprendiendo al Estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis. En J. Canales Aliende, S. Delgadillo Fernández, y A. Romero Tadín (eds.), *Tras las huellas del Leviatán* (pp. 101-160). Comares.

- Bulcourn, P. y Cavarrubias, I. (2021). La pandemia de covid-19: algunas reflexiones desde el campo de las ciencias sociales. En M. Gutiérrez y M. Llairó, *El covid 19: crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales* (pp. 193-211). Buenos Aires, Imagu Mundi.
- Bulcourn, P. y Vázquez, J. C. (2004). La ciencia política como profesión. *PostData*, 10, 255-304.
- Butler, J. (2016). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.
- Campos Ríos, M. (2023). *El Estado en la era meta. Del Estado inteligente al Estado inmersivo*. CLAD.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza.
- Carbone, R. (2024). *Lanzallamas. Milei y el fascismo psicotizante*. Debate.
- Cardozo, N. (2021). La acción pública en el marco de la pandemia del covid-19. Algunas reflexiones desde América Latina. En M. Gutiérrez, y M. Llairó, *El covid-19: crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales* (pp. 115-128). Imagu Mundi.
- Cardozo, N., y Bulcourn, P. (2020a). Telework Before and After Covid-19: The Ibero-American Experience. *Futures of Work*. <https://futuresofwork.co.uk/2020/07/13/regulating-and-managing-telework-before-and-after-covid-19-the-ibero-american-experience/>
- Cardozo, N., y Bulcourn, P. (2020b). El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas". *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, 1(32), <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/203>Cardozo, N. y Curti, G. (2024) (comps.). *Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos*. UNR Editora; ALACIP.
- Colino, C. (2013). La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas. En S. Parrado, C. Colino, y J. A. Olmeda (eds.) *Gobiernos y administración pública en perspectiva comparada* (pp. 15-40). Tirant Lo Blanch.

- Dogan, M. y Pahre, R. (1993). *Las nuevas ciencias sociales. La marginalidad creadora*. Grijalbo.
- Edelman, M. J. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Manantial.
- Feiestein, D. (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del covid-19*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2018). *Vigilar y castigar*. Siglo XXI.
- García Delgado, D. (1994). *Estado & Sociedad*. Tesis / Norma.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*. FLACSO.
- García Gibert, B. (2002). *Baltasar Gracián*. Síntesis.
- García Selgas, F. (1994). *Teoría social y metateoría hoy. El caso de Anthony Giddens*. Siglo XXI; Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García Serrano, A. (2017). *Inteligencia Artificial: Fundamentos*. RC Libros.
- Gargarella, R. (2020). Coronavirus: Los problemas del estado de emergencia en América Latina. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/coronavirus-los-problemas-del-estado-emergencia-america-nid2348990>
- Giddens, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.
- Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E. y Peralta-Santos, A. (eds.) (2021). *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of Covid-19*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.11927713>
- Gialdino, M. (2019). La ética como fundamento de una epistemología para las ciencias sociales. En I, Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativas II* (pp. 99-160). Gedisa.

- Gracián, A. (1982). *El criticón*. Hyspamérica.
- Grimson, A. (2024). La extrema derecha y los desafíos para la democracia. En Grimson, A. (Coord.), *Desquiciados. Los vertiginosos cambios que impulsa la extrema derecha* (pp. 103-124). Siglo XXI.
- Gutiérrez, M. (2021). La crisis post covid-19: transformaciones en el futuro cercana. *Diario Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/miguel-francisco-gutierrez-la-crisis-post-covid-19-transformaciones-en-el-futuro-cercano.phtml>
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu.
- Han, B.-C. (2020). *El coronavirus bajo el liberalismo*. https://www.clarin.com/cultura/byung-chul-vamos-feudalismo-digital-modelo-chino-podria-imponerse_o_QqOkCraxD.html.
- Hanson, N. (1997). *Patrones de descubrimiento. Observación y explicación*. Alianza.
- Harguindéguy, J.-B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos.
- Hassenteufel, P. (2010). Comparación. En L. Boussaguet, S. Jacquot, y P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Held, D. (2020). *Impacto del covid-19 en el comerci exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós.
- Hempel, C. (1991). *Filosofía de la ciencia natural*. Alianza.
- Heredia, M. (2022) (coord.). *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después*. Siglo XXI.
- Isuani, E. (1991). Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En E. Isuani, R. Lo Vuolo E. y Tenti (eds.) *El Estado de bienestar: crisis de un paradigma* (pp. 9-26). CIEPP/Miño Dávila.

- John Hopkins University. (2023). *Coronavirus (covid-19)*. <https://www.trt.net.tr/espanol/covid19>.
- Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Editorial Universitaria.
- Krzywicka, K. (2018). Manifiesto de Popayán. Los estudios sobre historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: necesidades y perspectivas. *Anuario Latinoamericano - Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 231. <https://doi.org/10.17951/al.2017.5.231>
- Kuhn, T. (1987). *La tensión esencial*. Fondo de Cultura Económica.
- Kuhn, T. (1989). *¿Qué son las revoluciones científicas? Y otros ensayos*. Paidós.
- Kuhn, T. (1990). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Kyprianides, A., Bradford, B., Beale, M., Savigar-Shaw, L., Stott, C. y Radburn, M. (2021). Policing the Covid-19 Pandemic: Police Officer Well-Being and Commitment to Democratic Modes of Policing". *Policing and Society An International Journal of Research and Policy*, 32(4) 504-521. <https://doi.org/10.1080/10439463.2021.1916492>
- Lakatos, I. (1989). *La metodología de los programas de investigación*. Alianza.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. Macrae, D. Lerner y H. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press.
- Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.
- Latour, (2008). *Re-ensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.
- Le Breton, D. (2021). *Sociología del riesgo*. Prometeo.
- Levistky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

- López, E. (2012). *En clave de emergencia. Economía, política y poder en el mundo: reconfiguraciones*. Centro de la Cooperación / Universidad Nacional de Quilmes.
- Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana / Universidad de Guadalajara
- Lukes, S. (1990). *El poder. Un enfoque radical*. Siglo XXI.
- Mallimaci, F. (2019). Epílogo. Investigaciones cualitativas. La relación entre personas y pueblos que se conocen y personas que investigan: la epistemología del sujeto conocido. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de Investigación Cualitativas II* (pp. 375-385). Gedisa.
- Maquiavelo, N. (1993). *El príncipe*. Tecnos.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvimgmcz2>
- Morín, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Morín, E. (2012). *Para Salir del siglo XX*. Kairós.
- Morresi, S. y Vicente, M. (2023). Rayos en cielo encapotado: la nueva derecha como una constante irregular en la Argentina. En P. Semán (coord.) *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Siglo XXI.
- Murray Svidroňová, M., Mikušová Meričková, B. y Nemec, J. (2016). Telework in Public Sector Organizations: The Slovak National Library. *Central European Public Administration Review*, 14(2-3), 121-137. <https://doi.org/10.17573/ipar.2016.2-3.06>
- Nagel, E. (1991). *La estructura de la ciencia*. Paidós.
- Newton-Smith, W. (1982). *La racionalidad de la ciencia*. Paidós.
- O'Donnell, G. (1985). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 251-307). Paidós.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Belgrano.

- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intensidad comparativa*. Prometeo.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial.
- Organización Mundial de la Salud (2023). *Covid-19. Vacunas administradas*. <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus-vacuna>.
- Oszlak, O. (1985). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 881-926). Paidós.
- Oszlak, O. (2012). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ariel.
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de las Administración Pública. <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7500/0075035.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Oszlak, O. (2020a). El Estado después de la pandemia del covid-19. *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, 1(11). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/188>
- Oszlak, O. (2020b). El covid-19 como test de un futuro incierto. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/el-covid-19-como-test-futuro-incierto-nid2370620?fbclid=IwAR2wR9xTRlk3fEmig3HBMvVLphd-ih6P4jSom4kCdoIz72jQwDWRQSVcDB8>
- Oszlak, O. (2020c). *El Estado en la era exponencial*. INAP; CEDES; CLAD.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado.
- Panofsky, E. (2019). *Renacimiento y Renacimientos en el arte occidental*. Alianza.
- Pérez Sánchez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas públicas. En M. Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de políticas públicas*. Editorial Universidad de Granada.

- Peters, G. (2002). *The Politics of Bureaucracy*. Taylor & Francis.
<https://doi.org/10.4324/9780203455494>
- Popper, K. (1994). *La lógica de la investigación científica*. Tecnos.
- Prigogine, I. (1999). *Las leyes de caos*. Crítica.
- Ramió Matas, C. (2017). *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Libros de la Catarata.
- Ravecca, P. (2019). *The Politics of Political Science. Re-writing latin american experiences*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351110556>
- Rebón, J. (2020). La no linealidad del cambio social. En G. Llamosas, E. Gullo y A. Kern (eds.), *El futuro después del covid-19* (pp. 89-95). Buenos Aires, Programa Argentina Futura.
- Riorda, M.; Fontana, S. y Conrero, S. (2022). *La política del riesgo. Construcción social, liderazgo y comunicación*. La Crujía.
- Rodríguez Zoya, L. (2022). Pensamiento complejo, diálogos controversiales y ciencias sociales. En Rodríguez Zoya, L. (Ed.), *Complejidad y ciencias sociales: diálogos controversiales* (pp. 23-73). Comunidad Editora Latinoamericana.
- Roseth, B., Reyes, A. y Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Röth-Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. N. Roth-Deubel (Ed.) *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-57). Universidad Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.25100/cdea.v19i30.120>
- Sadin, E. (2024). *La era del individuo tirano. El fin de un mundo común*. Caja Negra.
- Sain, M. (2008). *El Leviatán azul*. Siglo XXI.

- Sartori, G. (1991). Comparación y método comparado. En G. Sartori y L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-49). Alianza Editorial.
- Sautú, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Lumiere.
- Schuster, F. (2000). Teoría y método de la ciencia política en el contexto de la filosofía de las ciencias posempíricas. *PostData*, 6, 11-36.
- Semán, P. (2023). Introducción. La piedra en el espejo de la ilusión progresista. En P. Semán (coord.) *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* (pp. 9-42). Siglo XXI.
- Simon, H. (1959). Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. *The American Economic Review*, 49(3), 253-283.
- Stivers, C. (2021). Public Service in the Pandemic Era: A Covid Commentary. *Public Administration Review*, 82(2), 354-358. Portico. <https://doi.org/10.1111/puar.13350>
- Subirats, J. (1990). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Surel, Y. (2006). "Relaciones entre la política y las políticas públicas". En R. Franco, R. y Lanzaro, J. (eds.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp. 43-74). Naciones Unidas; FLACSO.
- The Economist Intelligence Unit. (2021). *Democracy Index 2020*. In *Sickness and in Health ? The Economist*.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1993). *Métodos cualitativos 1. Los problemas teórico-epistemológicos*. CEAL.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Gedisa.
- Velázquez López, F. (2012). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. CLAD.
- Waisbord, S. (2020). Los falsos profetas de la postpandemia. *Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/los-falsos-profetas-la-pospandemia/>

- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1991). *El político y el científico*. Alianza.
- Zaffaroni, E. (2011). *La palabra de los muertos*. Ediar.
- Wright Mills, C. (1985). *La imaginación sociológica*. Fondo de Cultura Económica.
- Zabludovsky, G. (1995). Metateoría y sociología: el debate contemporáneo. *Sociedad*, 7, 113-131.
- Zarazaga, R. (2020). En el conurbano se palpa el miedo al virus, pero también el hambre. *La Nación*, entrevista realizada por A. Pikielny. https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiarodrigo-zarazaga-en-el-conurbano-se-palpa-el-miedo-al-virus-pero-tambien-el-hambre-nid2352629/amp?__twitter_impression=true

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN COLOMBIA, UNA ALTERNATIVA A LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA

**EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ECONÓMICAS
NACIONALES E INTERNACIONALES**

Jesús María Molina

INTRODUCCIÓN

Con la pandemia del covid-19 en Colombia se inauguró un periodo económica y socialmente crítico y peligroso a nivel nacional y territorial, el cual no sabemos hasta cuándo se prolongará. El hecho de que en nuestras conciencias nos hayamos desentendido, tras un pretendido retorno a la normalidad, nada cambia. Es más, lo ahonda. Por eso, la primera prioridad en Colombia debe ser encontrar nuevas y mejores oportunidades económicas a lo largo y ancho del país que permitan, de una parte, revertir las secuelas negativas dejadas por la desactivación económica que consigo trajo el manejo dado al covid-19; y de otra, corregir los rezagos históricos que ha venido teniendo la economía. Una pieza clave en conseguirlo, para hacer avanzar dicho propósito nacional, sin descartar otras iniciativas, es impulsar el desarrollo económico local. A lo largo del texto se explicará en detalle dicho concepto.

En principio, el desarrollo económico local se asume como una apuesta por construir un proyecto económico colectivo forjado desde y para el territorio, que busca mejoras en sus sistemas de producción y de comercialización y en sus lógicas de productividad y competitividad. Todo lo anterior se desarrolla a partir de los habitantes, quienes aprovechando y gestionando las potencialidades de sus entornos espaciales, con base en sus necesidades, creatividad y compromiso, e insistiendo y persistiendo en el tiempo, aumentan sus oportunidades económicas, ingresos o empleos. En este sentido, el desarrollo económico local se refiere a una apuesta que, soportada en el liderazgo y gestión del sector público local, en convergencia con sectores privados y de la sociedad civil, activa y transforma las energías económicas de los territorios para beneficio de sus integrantes. Se trata de una alternativa que, aun enfrentando y desafiando serias restricciones o limitaciones institucionales establecidas por el nivel nacional o internacional, muestra que sí es posible conseguir el desarrollo económico en los territorios.

Este capítulo se organiza de la siguiente forma. En un primer apartado se señalan las lecciones dejadas por la crisis del covid-19 sobre la importancia de generar oportunidades económicas para la población colombiana y, con ello, sobre lo propicio que puede resultar apostar en los territorios por el desarrollo económico local para conseguirlo. Después se realiza una conceptualización acerca de qué es el desarrollo económico local, estableciendo su especificidad respecto a otros tipos de desarrollo, caracterizando los atributos y apuestas que lo constituyen. Enseguida se presenta un apartado donde se definen las restricciones institucionales y las oportunidades que existen en Colombia para avanzar en la construcción del desarrollo económico en cuestión. Por último, se cierra con la identificación y presentación sucinta de una serie de experiencias de desarrollo económico local nacionales e internacionales, que muestran, de una parte, que el desarrollo económico local sí es posible, y de otra, que aportan luces acerca de visiones o estrategias a las cuales se puede recurrir para conseguirlo.

Este escrito se soporta metodológicamente en cinco grandes estrategias: 1) Una revisión amplia de literatura académica internacional, latinoamericana y nacional sobre desarrollo económico local y gestión administrativa. 2) La reconstrucción de experiencias nacionales de desarrollo local de municipios y departamentos sobre la base de la revisión de documentos institucionales, reportes de prensa y entrevistas producto del trabajo de campo. 3) Una reconstrucción de experiencias internacionales de desarrollo económico local, a partir de casos analizados por la literatura en el campo. 4) La revisión de planes de desarrollo de municipios y departamentos de Colombia del periodo 2019-2023.

Todas estas estrategias se desarrollaron con ocasión del desarrollo del proyecto sombilla de interés institucional, actualmente realizado en la Escuela Superior

de Administración Pública (ESAP), titulado: Modelos de Gestión Departamental y Municipal para el Fomento y Activación de los Territorios en Colombia. El autor del presente escrito recoge y expresa las estrategias metodológicas que a la luz de dicho proyecto se desarrollaron, dando lugar a partir de ellas a uno de sus resultados parciales como lo es el presente capítulo.

LAS LECCIONES DEL COVID-19: POR QUÉ ES IMPORTANTE APOSTAR POR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN COLOMBIA Y GENERAR CONDICIONES FAVORABLES PARA ESTE

Los efectos económicos y sociales dejados por la crisis del covid-19 en los años 2020 y 2021 ponen de presente un tremendo desafío que enfrentan la sociedad, las instituciones y las dirigencias públicas colombianas en el inmediato presente, así como en los próximos años y décadas: por una parte, lograr reconstruir y dinamizar el tejido productivo del conjunto del país tras el abrupto frenazo económico que implicó la pandemia y, por otra, corregir los fallos estructurales acumulados que desde décadas atrás ha venido teniendo la economía colombiana (Pedraza, 2022). En efecto, el desafío consiste en llevar nuevamente a la economía nacional a unos niveles siquiera semejantes a aquellos en los que se encontraba antes de ella, y a su turno, superar las tendencias negativas históricas que se expresaban —y expresan— en diversos indicadores. Entre ellas, el estancamiento en el crecimiento del producto interno bruto, el desempleo elevado, el alto nivel de empleo informal, la abultada deuda pública, el disparado déficit fiscal y el desequilibrio riesgoso en la balanza de pagos y la balanza comercial (Beltrán, 2022).

La pandemia puso de presente, como nunca antes, las consecuencias nefastas de un tipo de manejo histórico de la economía nacional que debe corregirse si se quiere que responda a los intereses nacionales, y no sólo a los de unos sectores. Si ella golpeó tan fuerte a millones de colombianos, lo fue porque las condiciones económicas en las que se encontraban no le habían permitido a un alto número de colombianos los ingresos, ahorros, calidad de empleo y protecciones sociales requeridas para asumir y resistir una cotidianidad prolongada de encierro. Tal manejo histórico de la economía había permitido que un 35,7 por ciento de la población del país se encontrara en 2019 en condición de pobreza monetaria; lo cual, en términos absolutos, implicaba que Colombia en ese año presentara la vergonzosa cifra de 17 470 042 de nacionales en dicha condición (Dane, 2020). Así mismo, ello implicaba que un 10,6 por ciento se hallara sin empleo, lo cual se traducía en la indeseable situación de que 2 600 000 personas en Colombia no contaran con una oportunidad de obtener ingresos vía trabajo (Dane, 2019). Así mismo, estas cifras evidencian que más del 47,6 % se encontraban en una

informalidad, que llevaba por norma a más de 5,6 millones a estar en dicha condición (Dane, 2019), y que, por norma, llevaba a que quienes en ella se encontraban, contaran con bajos ingresos, sin seguridad de ser obtenidos diariamente y sin protección o seguridad social.

Si se atiende a las cifras precedentes, es fácil inferir que millones de colombianos estaban en difíciles o precarias condiciones económicas para enfrentar las restricciones de confinamiento generalizado impuestas por el manejo dado al covid-19 en Colombia. No obstante, la pandemia también puso en evidencia los rezagos estructurales de la economía colombiana. Puso de presente la poca capacidad que tenía de su aparato productivo, sus mercados y sus dirigencias para generar excedente económico y absorber laboralmente al conjunto de los nacionales. De allí las altas cifras de desempleo e informalidad ya señaladas. Puso de presente, a la vez, el deterioro al que se había visto sometida la economía nacional en décadas precedentes. La pandemia también reveló que las medidas neoliberales de apertura económica inauguradas desde la década de 1990 habían sumergido al país en la destrucción de una parte significativa de su industria y producción agraria, al verse sustituidos sus productos por importaciones de manufacturas y alimentos más baratos (Beltran, 2022; Misas, 2022; Marulanda, 2022).

Un efecto de ello fue que gran parte de lo consumido por la población colombiana proviniera de otros países, a la vez que se perdieron los empleos generados en dicho sector. Además, impulsó actividades económicas sin mayor valor agregado, como lo son los servicios comerciales y financieros, y alentó un modelo de explotación y exportación de hidrocarburos y minerales, el cual, aunque dejó divisas y regalías para el país, incentivó prestarles menos atención y apoyo a sectores como los de industria y la agricultura. María Fernanda Valdés (2022), señala de forma pertinente que:

[...] revisando el modelo de crecimiento y las políticas a largo plazo el diagnóstico es bastante claro. Existe un modelo de desarrollo que ni crea empleo ni crecimiento económico, sino que aumenta la desigualdad y genera pobreza. Antes de la pandemia ya iban en aumento estas dos problemáticas en Colombia incluyendo el deterioro del entorno natural. Es un modelo bastante destructivo para el de América Latina y el país. (Valdés, 2022, p. 11)

La pandemia agravó aún más los rezagos o fallos estructurales de la economía nacional. 3 500 000 personas se sumaron a aquellas que ya estaban en condición de pobreza, pasando así de 17 470 042 millones a 21 021 564 (Dane, 2020).

De un 35,7 % de la población nacional se había pasado a un 42,6 % el número de las personas por debajo de la línea de la pobreza, llevando consigo a que casi 3/5 partes del país quedaran en serias dificultades para satisfacer sus carencias. En cuanto a las más rezagadas, situadas en extrema pobreza, se calculaba en seis y medio millones de hogares pobres quienes podían estar viviendo el drama de tener que vivir con menos de las tres raciones de alimentos al día. El manejo dado a la pandemia también trajo consigo una caída del PIB de 6,8 % y un desempleo que creció en casi diez puntos, al pasar del 10,6 % al 20 % (Beltrán, 2022). Con ello el número de desempleados había crecido, perdiéndose 4 109 000 puestos tras pasar las personas ocupadas de 20,7 millones a 16,6 millones. En 2020, se quebraron unas quinientas mil microempresas, que consigo también arrastraron la pérdida de parte de los empleos ya señalados (Marulanda, 2022). La informalidad, por su parte, también había crecido, pasando de 47,6 % al 48,1 %, lo cual sumaba otros miles de empleos a condiciones de trabajo mal remuneradas, inseguras en cuanto a un ingreso estable y sin seguridad social.

El manejo dado al covid-19 golpeó a todo el país, pero quizá más a los territorios. Tras el suceso de la pandemia, la pobreza creció en mayor magnitud en departamentos históricamente rezagados. Fue el caso de Chocó, La Guajira, Cauca, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander, Cesar, Huila, Nariño y Sucre (Semana, 2020; Naciones Unidas Colombia, 2021). La pandemia también se expresó en departamentos históricamente rezagados en lo relacionado con caídas más profundas en cuanto a crecimientos económicos. De este modo, si la economía decayó en el pico de la crisis a -7 %, algunos departamentos fueron más golpeados: La Guajira (-26,9 %), San Andrés y Providencia (-22,3 %), Cesar (-16,9 %), Bolívar (-10,8 %), Putumayo (-14,2 %) y Guainía (-10,9 %) (Portafolio, 2021). Las ciudades que más se vieron afectadas en términos de empleo fueron las pequeñas, tales como Armenia, Neiva, Santa Marta, Riohacha y Sincelejo (Banco de la República, 2020). Por su parte, con el covid-19, según reportó una encuesta hecha por la FAO en Colombia, los municipios agravaron problemas de acceso a los agroinsumos, de transporte, de ausencia de mano de obra, de capacidad instalada para almacenar alimentos, de conectividad entre oferta y demanda, de incrementos de precios en los insumos y de falta de acceso a canales de comercialización y distribución (Naciones Unidas Colombia, 2021).

El efecto del covid-19 profundizaría aún más los desequilibrios territoriales a nivel económico, lo cual se evidencia bien en el hecho de que el 70 % de la producción nacional se concentraba en solo un 3 % de la geografía nacional (Dorado, 2022). Este reducido porcentaje está comprendido por grandes ciudades y un puñado limitado de departamentos, mientras ese otro 97 %, está

comprendido por municipios con pequeñas poblaciones¹. Al estar retirados de las grandes ciudades, y con un número amplio de ellos inmersos en contextos de conflicto armado y economías ilegales, las condiciones sociales y económicas de tales entes territoriales se vieron aún más afectadas en y tras el covid-19. En efecto, sus altas tasas de pobreza, sus niveles elevados de desempleo, sus altos índices de empleo informal, sus economías con bajas productividades y competitividad, sus débiles términos de intercambio, entre otros aspectos, se incrementaron. La suerte de los habitantes de estos municipios se vio aún más comprometida, no solo por efecto de un precario aparato productivo y un mercado afectado por la pandemia, sino también, porque en ellos hay una débil presencia institucional del Estado.

Los bienes y servicios públicos y sociales brindados por del Estado terminaron por concentrarse en las cuatro grandes ciudades —Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla—, y en una de las cinco regiones del País —la Región Andina—. Entre tanto, en el otro 70 % de la geografía nacional estos bienes y servicios se hicieron más escasos y de menor calidad, dificultando con ello que sus pobladores accedieran al “Derecho al Estado”, y con ello, “al derecho a tener derechos” (García y Espinoza, 2017). Sin estructura económica dinámica y en ausencia de los bienes y servicios de protección propiciados por el Estado, quienes habitan esta gran proporción del territorio nacional se vieron expuestos a enfrentar de la manera más desfavorable la crisis suscitada por la pandemia. Así, con el covid-19 se agudizó la ya histórica injusticia territorial económica y social a que se habían visto históricamente sometidos tales municipios.

Con la crisis del covid-19 también se puso en evidencia el límite de la fórmula asistencialista del Estado para remediar la débil y extendida situación de vulnerabilidad socioeconómica de millones de colombianos, incluida la acontecida en los territorios. En una sociedad que para el momento de desatarse la pandemia tenía a millones de personas en condición de pobreza, desempleo e informalidad, la respuesta del Estado colombiano fue auxiliar a un amplio número a través de diverso tipo de apoyos. La entrega de mercados, las transferencias de rentas monetarias, el subsidio a los empleos, el descuento o los aplazamientos tributarios, fueron algunas de las medidas (Giraldo, 2022). En magnitud fueron bastante limitadas las ayudas, cuestión expresada en el pequeño paquete monto de

1 Para 2021, solo Bogotá D. C. recogía el 25,4 % del producto interno bruto (PIB) colombiano, Antioquia el 15 % del PIB, el Valle del Cauca representa el 9,8 %, Santander el 6,3 %, Cundinamarca el 6,2 %, Atlántico 4,4 %, Bolívar 3,5 % del PIB. Estos siete territorios concentran el 70,1 % del producto interno bruto total nacional, por consiguiente, los otros 27 departamentos se distribuyen menos del 30% del PIB (Dane, 2022).

alimentos o productos de canastas entregadas, o en los bajos montos de recursos transferidos. También fueron asimétricas, ya que de la totalidad de recursos apalancados un menor número llegó a los sectores más vulnerables respecto a los entregados o dirigidos a los más establecidos o privilegiados. Finalmente, fueron insuficientes, ya que, si bien se ampliaron significativamente en número las ayudas, no fueron suficientes para que llegaran a todos aquellos pobladores que las requerían.

Este esfuerzo hecho por el Estado colombiano tuvo el agravante de que buena parte fue financiado con recursos provenientes de empréstitos. Ello implicó que al finalizar la pandemia el Estado colombiano tuviera un alto endeudamiento de más de 75 % del PIB y un déficit fiscal que llegaba al 8,7 % (Giraldo, 2022). Esto hace que, de seguir así, el manejo del presupuesto actualmente se vuelva inviable. Así, el crecimiento o aumento del número de personas socioeconómicamente vulnerables que consigo trajo la crisis de covid-19, y que demandó un número mayor de apoyos asistencialistas a ser ofertado por el Estado, puso de presente lo limitado y potencialmente insostenible que puede ser una fórmula asistencialista. A saber, tratar de resolver el amplio déficit de oportunidades económicas existente en Colombia a través de intervenciones del Estado, vía transferencias de recursos públicos financiados con impuestos de los ciudadanos, o en ausencia de ellos, a través de préstamos. Si bien es cierto que a tal propósito pueden ayudar reformas tributarias que permitan al Estado contar con más recursos públicos para financiar tales iniciativas y que estas lleguen a un mayor número de personas vulnerables con carencias, dichos recursos tampoco son ilimitados. Tal fórmula no es interminablemente elástica. Por ello, la solución no pasa solo por transformar el Estado sino por la transformación de toda la estructura económica del País para que genere más oportunidades e ingresos para todos sus habitantes, y eso pasa si se mejora su estructura productiva, comercial y distributiva.

En el marco de todas las dificultades atrás anotadas, la primera prioridad en Colombia debe ser, por una parte, encontrar nuevas y mejores oportunidades económicas a lo largo y ancho del país, que permitan revertir las secuelas negativas dejadas por la desactivación económica que trajo consigo, y por otra, corregir los rezagos históricos de la estructura económica. Construir más empleos y de calidad; crear nuevas iniciativas productivas, comerciales y de servicios generadoras y multiplicadoras de ingresos; abrir nuevos frentes de desarrollo económicos; robustecer los aparatos productivos y los circuitos comerciales; rediseñar las instituciones para que distribuyan mejores los beneficios obtenidos de la riqueza colectivamente creada, se constituyen hoy por hoy en propósitos de país impostergables. Si queremos que nosotros, o nuestros compatriotas no se tengan que ver nunca más con el dilema de tener que elegir entre el

hambre o la muerte, o que mientras los habitantes de unos territorios tengan oportunidades y protección para salir adelante mientras un gran número no, debe volverse un propósito nacional recuperar y reconstruir la economía, para el caso, el desarrollo económico local.

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Haciendo eco de los planteamientos de Francisco Alburquerque, especialista en el tema del desarrollo en América Latina, consultor e investigador permanente de importantes tanques de pensamiento como la Cepal, si bien se suelen encontrar planteamientos interesantes y complejos respecto a cómo debe concebirse el desarrollo, no se puede olvidar que el centro de la atención y esfuerzo para lograrlo debe estar en el desarrollo de tipo económico (Alburquerque, 2005). En ese sentido, para atender las necesidades de las personas no puede desviarse la atención de la agenda de dicho foco por confundirlo con otras acciones distintas de desarrollo humano, ambiental, social, institucional o político. Esto no quiere decir que el desarrollo económico no atienda ni deba ser acompañado de los anteriores, sino que por ocuparse o querer incorporar la totalidad de ellos no puede olvidarse, desdibujarse u olvidarse que sin generar o producir valor, riqueza, empleos o ingresos en un territorio —que a su turno les permitan a sus integrantes subsistir con bienestar y calidad de vida—, quizá ninguno de los otros tipos de desarrollo llegue a ser posible (Alburquerque, 2005).

El desarrollo económico local propone velar porque se estudien y se produzcan las condiciones económicas requeridas para que se mantenga, intensifique o expanda la vida productiva, comercial y de consumo de una sociedad en el marco de su territorio, de forma acorde a las necesidades y número de integrantes de población². En ese sentido, su propósito es conocer, mantener o hacer crecer los medios materiales que permitan satisfacer las carencias básicas de la población inscrita en un territorio, al igual que la creación de capacidades y las oportunidades que permitan a los habitantes alcanzar la calidad de vida a la que aspiran. Trayendo las propias palabras de Francisco Alburquerque, se entiende entonces que el desarrollo económico local o territorial al cual se está haciendo alusión

2 Es importante señalar que, a la concepción que se realiza bajo este modelo esbozado por Francisco Alburquerque, en esta investigación se le agrega una dimensión ligada al conocimiento como práctica para conseguir el desarrollo. En este sentido, se propone que el modelo no solo busca generar unos resultados económicos, sino también llegar a conocer y comprender los procesos de tal naturaleza que lo apalancan.

[...] no es otro que el de lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un excedente económico, empleo e ingreso que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio. (Alburquerque, 2014, p. 4)

El centro entonces de esta apuesta de desarrollo es lograr auscultar, conseguir o hacer crecer los medios materiales que permitan satisfacer las carencias básicas de la población que está inscrita en un territorio, al igual que crear las capacidades y las oportunidades que permitan a la gente garantizar la calidad de vida a la que aspiran. Bajo esta apuesta, se trata de comprender y fortalecer todo el sistema económico desarrollado en el territorio, en particular, “el sistema productivo local que incluye, entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos, comerciales y de empleo relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio” (Alburquerque, 2014, p. 9).

Bajo tal modelo se debe conocer, cuidar y potenciar los factores productivos que están o son requeridos en el territorio, tales como los recursos naturales, humanos, tecnológicos y recursos financieros con el fin de mantener activa o ampliar la dinámica económica local. Igualmente, debe velar no solo por conocerlos y lograr su disposición, sino lograr también que sean de calidad y sustentables en el tiempo. Así mismo, debe velar porque en el territorio se investigue y disponga de las materias primas, las maquinarias y los equipos necesarios para llevar a cabo la producción, al igual que las condiciones para que los procesos productivos, la organización y los servicios sean óptimos. Debe también observar y apalancar la posible distribución y comercialización de los productos, al igual que la productividad y la competitividad. Asumida la primera como la eficiencia en la utilización de los factores productivos y, la segunda, como el logro o mantenimiento de posiciones en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.

Ahora bien, el Desarrollo Económico Local no solo se debe ocupar de estudiar y cuidar de los factores de producción, sino que también ha de preocuparse por la comprensión y organización del territorio para que la producción se vea fortalecida. Lo divisa así como un factor productivo activo que desafía el esquema tradicional según el cual solo ellos están definidos en el factor tierra, capital y trabajo. En este sentido, el desarrollo económico se ocupa de reconocer y propiciar eslabonamientos de la cadena productiva para conseguir reducción de costes, mejora de la calidad, diferenciación y sustentabilidad de los productos, así como mejorar las relaciones entre proveedores, productores y clientes. Refiere, además, a la investigación y apalancamiento del entorno productivo construido

a través de dotaciones de infraestructura, servicios públicos, servicios sociales, financieros, empresariales y de ciencia y tecnología.

Aunque el centro de este enfoque es lo económico, el modelo del desarrollo económico local no asume que esta propuesta se atenga a la vieja fórmula, que lo asimila al mero crecimiento económico propiciado en el territorio sin importar que los beneficios se concentren en unos pocos. Por ello apuesta porque el desarrollo esté íntimamente ligado a la generación de empleo y a la expansión de nuevas oportunidades productivas. En tal sentido, se esfuerza por investigar permanentemente cómo se logra ello, a la vez que en desarrollar acciones para que así sea. En ese marco, aboga por crear políticas activas de empleo de signo territorial, las cuales deben ser acompañadas de formación o capacitación para el trabajo que les permitan a las personas acceder a las oportunidades laborales abiertas (Alburquerque, 2014). Dichas políticas deben generar no solo nuevas oportunidades de trabajo, sino también trabajo decente con ingresos suficientes y seguros. Así mismo, deben mostrarse proclives a respetar y fomentar los derechos de los trabajadores que, a su vez, redunden en mejores condiciones laborales y mayor predisposición al diálogo social.

Ahora bien, el desarrollo económico local también tiene una característica que lo distancia del enfoque convencional del crecimiento económico, y es que no solo se soporta o apalanca en las grandes empresas o industrias, o en el sector formal. Sin dejar de lado estas últimas, apunta a conocer, valorar y poner en el centro para apalancar el desarrollo a las microempresas, pymes, cooperativas y pequeñas unidades de producción rural (Alburquerque, 2014). Igualmente, estudia e incorpora la generación de oportunidades económicas desde lo informal y lo popular. Atiende con esto una característica central de regiones como América Latina, donde son aquellas las protagonistas de la dinamización económica al conformar la mayoría de tejido empresarial y las que más empleos generan (Alburquerque, 2005; 1997). Además, desde esta perspectiva se reconoce que el empleo y el ingreso que predominan en el continente se desprenden del sector informal. Bajo este enfoque, se trata de impulsar procesos de transformación productiva, pero a la vez que ellos incluyan la generación y calidad del empleo.

El desarrollo económico local supone una acción colectiva privada o pública que tiene como propósito intervenir el territorio bajo la finalidad de beneficiar a aquellos pobladores que lo habitan. Si bien las acciones públicas o privadas de carácter económico poseen una localización territorial, no todas tienen el propósito de beneficiar económicamente a quienes hacen parte del territorio. Son bastante conocidos los casos de instituciones públicas de los niveles gubernamentales nacionales o de empresas nacionales o multinacionales que actúan sobre un territorio sin importarles el destino y la calidad de vida de sus

pobladores. Algunas veces, incluso, pueden contemplar perjudicarlos con tal de poder extraer sus riquezas. En ese sentido, el desarrollo económico local más bien busca que el valor o la riqueza generada al interior del territorio beneficie a quienes lo habitan. No se trata de convertir las economías locales en autarquías autosuficientes que se aíslan de sus entornos, sino que se proyectan territorializando los beneficios para sus habitantes.

Para lograr que los propósitos hasta ahora mencionados se cumplan, el modelo de desarrollo económico local propone que se reemplace la espontaneidad del mercado por la acción colectiva consciente. Y para ello que sea pensado, proyectado y estructurado con la participación de sus agentes (Albuquerque, 2005; 2014).

En este orden de ideas, el desarrollo económico local supone el concurso activo y coordinado de sus actores institucionales, privados, comunitarios, educativos y de tipo científico-tecnológico, los cuales se ponen en relación para concertar objetivos, estrategias e instrumentos para conseguir el desarrollo económico local. También, busca que a dichos actores se les permita asumir responsabilidades, roles, recursos y beneficios compartidos para hacerlo posible. La recuperación de la toma de decisiones sobre la promoción económica y el empleo a los niveles territoriales implica un alto grado de participación, la cual en no pocas ocasiones se define desde un lugar centralizado o alejado de dichos niveles territoriales.

Albuquerque señalará que lo precedente se depende del hecho de que

[...] el concepto de territorio no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiente. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste. (Albuquerque, 2014, p. 5)

El desarrollo económico local entonces se hace para la población de un territorio, y para asegurarlo se realiza con su concurso. Se constituyen con esto no solo en destinatarios pasivos de desarrollo económico, sino en sujetos activos que lo sueñan, piensan, sienten estructuran, impulsan y le dan forma. Se trata entonces de la participación en la construcción y apropiación de una visión compartida de desarrollo económico, de las estrategias para construirlo y de la construcción en el mediano y largo plazo de unos lazos, identidades y subjetividades sociales que apuestan por cuidar y hacer prosperar sus economías locales. Dar lugar a una sociabilidad o *ethos* colectivo que asuma que cada oportunidad alcanzada

por cada uno, derivada de la apuesta de desarrollo económico local, debe apalancar no solo el propio bienestar sino la creación de nuevas oportunidades económicas para otros.

Que el desarrollo económico local deba contar con la participación de quienes habitan el territorio no significa que dependa en exclusiva de ellos. Depende de otros niveles de gobierno y de otras dinámicas económicas de orden nacional o internacional. Por eso se requiere la articulación y concertación con el gobierno nacional, pero también, que las regulaciones macroeconómicas monetarias, fiscales o sectoriales provenientes del nivel nacional terminen siéndole favorables. Al respecto, en América Latina el modelo de desarrollo económico local como búsqueda de autonomía para definir desde el territorio el rumbo económico, al igual que comprometer a sus agentes con la creación de valor, empleo y oportunidades, se vuelve muy vigente si se revisa la estructura y dinámica de la política económica predominante. Los analistas señalan que esta se concentra en el nivel nacional, ya sea que se trate de las esferas monetaria, fiscal o de tipo sectorial (Alburquerque, 2014). Si hay desconocimiento sobre dichos ámbitos, están desarticulados y sin alcance para cubrir o llegar a los diversos territorios, entonces no se tiene el poder para dinamizarlos y tampoco se transfiere o habilita dicho poder a los territorios para que lo consigan.

Aunque, en términos generales, el modelo de desarrollo económico local se centra en el estudio y la generación de valor, empleos y oportunidades económicas que debe beneficiar a sus habitantes; así como se enfoca en investigar y fomentar los sistemas productivos territoriales en sus distintos componentes, buscando que las decisiones sobre estos se hagan desde y con el territorio, dicho tipo de desarrollo económico tendrá versiones distintas según los sectores o contextos socioeconómicos específicos. Podrán así encontrarse desarrollos económicos locales de distinto tipo, tales como los agropecuarios, industriales, logísticos, artesanales, turísticos, culturales, conservacionistas, asociativos, etc. Cada uno de ellos esbozará el conjunto, o algunos de los atributos ya señalados del modelo genérico, y al mismo tiempo evidenciará otros componentes o variables específicas.

LA GESTIÓN ECONÓMICA LOCAL COMO CAMINO AL DESARROLLO: EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Este apartado se basa en el supuesto de que se puede aprender de experiencias nacionales o internacionales en las cuales ya se han visto resultados efectivos en la generación de oportunidades económicas para la población. Muestra que sí es posible lograr o avanzar en la construcción del desarrollo económico local,

a partir de la gestión que puedan desarrollar sus entes locales en asocio con sus pobladores. Tales experiencias son inspiradoras, pero también invitan a pensar nuevas alternativas. Si bien ningún contexto es igual a otro, y tomar elementos de una experiencia de manera ciega y acrítica para un proyecto propio es un error, se asume que, dichas experiencias exitosas abren el camino al deseo, a la imaginación y al conocimiento de que sí es posible activar o transformar económicamente un territorio. Pasos pequeños o gigantes para conseguir logros a través de la gestión del desarrollo económico local ponen de presente dichas experiencias. Estas hacen pensar que, a pesar de restricciones —las cuales se presentan en el último apartado de este capítulo—, es posible edificar en Colombia otras realidades económicas locales. Invitan también a considerar que hay estrategias o herramientas disponibles que debidamente adaptadas o reconfiguradas pueden ayudar a alcanzarlo.

Ahora bien, las mencionadas experiencias se han podido identificar y caracterizar gracias al desarrollo del proyecto de investigación de interés institucional promovido y financiado por la ESAP en 2022 y 2023, titulado: Modelos de Gestión Departamental y Municipal para el Fomento y Reactivación de las Economías Territoriales en Colombia: Propuestas a partir de Estudios de Casos Nacionales e Internacionales. Dicho proyecto, que contó con la participación de un equipo de 12 personas distribuidas en distintas partes del país, como su nombre lo indica, se orientó a identificar y caracterizar experiencias específicas exitosas de fomento y reactivación a nivel local. Entonces, buscó generar modelos de gestión que les puedan servir a dichos entes territoriales como referentes posibles en su propósito de fortalecer el desarrollo económico en sus poblaciones. A esto contribuyó también la revisión de experiencias exitosas de carácter internacional³. Se hace referencia aquí de manera sucinta debido a la extensión limitada del presente capítulo. Veamos entonces.

EXPERIENCIAS NACIONALES

Hay municipios pequeños en Colombia que, a pesar de sus restricciones presupuestales, y sus difíciles condiciones socioeconómicas, fueron capaces de identificar oportunidades estratégicas de sus territorios y supieron aprovecharlas a su favor para generar oportunidades económicas a sus habitantes. En efecto,

3 Las experiencias aquí citadas fueron identificadas, caracterizadas y desarrolladas por quienes integran el proyecto de investigación ya referido. Aquí se presentan de manera sucinta, por lo cual se invita a leerlas en detalle cuando se publiquen los resultados investigativos del proyecto en cuestión.

utilizaron de forma creativa y hasta innovadora instrumentos de gestión y marcos normativos legales para lograrlo. Es el caso de Galapa en el departamento del Atlántico, un municipio pequeño de quinta categoría como tantos otros del país. Sus dirigencias y autoridades, aprovechando su localización estratégica cercana a varios puertos importantes del país y a la ciudad de Barranquilla, lograron transformarlo en un importante corredor industrial y centro de logística del Caribe (Molina, 2023). Entre otras estrategias, lo lograron a través de una gestión territorial creativa dirigida a cambiar usos del suelo para habilitar zonas de uso industrial que permitieran crear parques industriales y una zona franca. Además, tuvieron éxito mediante una gestión tributaria agresiva para que las firmas encontraran en su territorio ventajas competitivas frente a otros lugares del departamento, la región y el país. Gracias a dicha gestión económica, importantes empresas a nivel regional y nacional localizaron allí su producción, almacenamiento o distribución de mercancías o productos. Lo más importante es que con ellas llegaron más, nuevos y mejores empleos, al igual que mayores tributos, lo cual aportó a que su economía creciera en la última década casi el triple de su tamaño. Importantes obras públicas se realizaron con los recursos recaudados, y los indicadores sociales en educación, salud y otros sectores mejoraron.

Otros municipios, acudiendo de manera innovadora e inteligente al uso y aplicación de ciencia y tecnología, pero también a la recuperación y valorización de saberes tradicionales, se dieron a la tarea de impulsar a través de su gestión al desarrollo económico local. Así, apostaron a que los productos agrícolas o las materias primas propias de su región, a través de investigación y asistencia técnica, fueran transformadas en productos procesados o manufacturados con mayor valor agregado y precio en el mercado. Nuevos productos procesados redundarían en mejores ingresos para los pequeños productores, al tiempo que se habilitaron más iniciativas productivas y puestos de trabajo. Fue el caso de Santander de Quilichao en el departamento del Cauca, donde la alcaldía municipal, en articulación con asociaciones campesinas e indígenas, asumió estudiar los procesos de producción tradicionales, aprovecharlos y potenciarlos (Burbano, 2023). Identificando la gran tradición en el cultivo de la caña y del café de muchos pequeños productores, la estudiaron e innovaron. En el primer caso, a partir de los jugos derivados de la caña, y sobre la base de los saberes tradicionales que la aprovechaban para producir licores, apostaron a producirlos. Si cultivar la caña o hacer panela deja poco excedente económico, los licores multiplican exponencialmente su valor y su demanda. Alcaldía y productores lograron involucrar a una importante empresa internacional de licores quien lo compra, lo envasa y lo lleva a los mercados. Algo similar aconteció con el segundo de los productos: el café. La alcaldía, identificando la importancia de este cultivo y la alternativa económica que significaba para los pequeños productores, se propuso mejorar el proceso para producir cafés suaves con mayor

valor agregado en el mercado internacional. Así investigaron cómo lo cultivaban y cuáles son las especies utilizadas, y a partir de ello generaron capacitación y asistencia técnica para el mejoramiento del grano, de los procesos de sembrado, de selección y de secado.

Hay también municipios que a través de su gestión y en articulación con los habitantes de sus territorios apostaron a través de su gestión económica a reivindicar sus tradiciones y promover la producción de sus artesanías locales como fuente de construcción de oportunidades e ingresos para los habitantes. Reconocer su importancia, apalancarlas mediante recursos, mejorarlas en su producción o posicionarlas a través de estrategias de mercadeo fueron algunas de las iniciativas. Tal es el caso del municipio de Nobsa en el departamento de Boyacá, donde históricamente se ha desarrollado una actividad artesanal ligada a los tejidos tradicionales en lana, la realización de muebles en estilo rústico y campanas en metal. Valorando todas esas potencialidades de la producción de sus artesanías, decidieron apoyar dicha actividad (Sanabria, 2023). Para ello, apalarcaron recursos para financiar nuevas iniciativas productivas o ampliación de estas, y desataron capacitación técnica para mejorar destrezas y competencias requeridas en sus procesos de producción. Impulsaron las buenas prácticas productivas, los mejores estándares de calidad y el *marketing* digital, para así posicionar las artesanías y alcanzar nuevos mercados. No menos importante fue el desarrollo de una gestión orientada a la generación de alianzas estratégicas entre iniciativas empresariales artesanales para que consolidaran encadenamientos productivos en materia de insumos, servicios y comercialización.

Hay, así mismo, experiencias de municipios que a pesar de las restricciones presupuestales propias, a través de una adecuada gestión local logran conseguir recursos para financiar iniciativas productivas de quienes integraban su territorio. A su vez, en algunos casos, gracias al apalancamiento de estos, lograron iniciar un camino de transformación de las vocaciones productivas de sus economías locales, en no pocos casos, dependientes de industrias extractivas mineras⁴ (Cadena, 2023). Este es el caso de La Jagua de Ibirico en el departamento de Cesar, cuya administración municipal apostó por un proceso de reconversión de su economía mineara a otra agrícola y ganadera. Para ello destinó los recursos de regalías mineras asignadas por el sistema general de regalías, con un total de 15 442 millones de pesos, un presupuesto bastante alto que fue incluso superior al presupuesto transferido en el SGP para todos los sectores en la vigencia 2021. Algo similar aconteció en

4 Empresas que aparte de afectar seriamente el medio ambiente generaban espejismos de riqueza que se transformaban en miseria tan pronto se retiraban tras exprimir los recursos naturales.

el municipio de Aguazul, departamento de Casanare, donde se abrió un fondo para el fomento agropecuario y microempresarial con recursos por más de 28 000 millones de pesos. Con ellos se apalancaron créditos a iniciativas productivas y pequeños negocios, lo anterior, impulsado con recursos de regalías (Triana, 2023). Es importante señalar que, en ambos municipios aquí nombrados, luego de experimentar especies de bonanzas económicas por efecto de los recursos directos o indirectos derivados de la industria minera, una vez dejaron de operar en dichos territorios sus empresas entraron en crisis socioeconómicas. En el caso de La Jagua de Ibirico, un 95 % del valor agregado económico del municipio es aportado por la gran minera Drummond que, con la finalización de la operación de una de sus filiales, tuvo por efecto reducir a la mitad los ingresos del municipio.

En Colombia, igualmente, existen municipios y departamentos que, identificando, aprovechando y gestionando la riqueza geográfica, natural y paisajística de sus territorios, en asocio con otros, crearon y multiplicaron las oportunidades económicas de sus habitantes. Es el caso de la Provincia de Guanenta en el departamento de Santander, con epicentro en el municipio de San Gil; o la zona cafetera integrada por territorios de los departamentos del Quindío, Risaralda y Caldas, donde sus pobladores, de la mano de sus autoridades, apostaron al turismo como fuente de oportunidades económicas. Para ello desarrollaron y promovieron diferentes y novedosos tipos de turismo (Barajas, 2023). En el primer caso, en todo el perímetro de San Gil y municipios aledaños se dio un gran desarrollo del turismo de aventura —torrentismo, rápel, *bungee jumping*, parapente, ciclismo de montaña, cuatrimotos—, combinado con caminatas, recorridos por cuevas, avistamiento de aves y visitas a bellas cascadas (Alcaldía San Gil, 2023b). En el caso de la zona cafetera, se promovieron el ecoturismo, el turismo de naturaleza, el agroturismo, el turismo artesanal, el turismo gastronómico, el turismo de termale, y el turismo de quebradas y ríos, entre otros. En ambos casos, los departamentos y municipios, en asocio con el sector privado, aparte de promover el sector turismo bajo toda esta variedad y riqueza de propuestas, adelantaron procesos de capacitación para guías y operadores turísticos. Igualmente invirtieron en importantes infraestructuras como el Parque del Café o el Parque Panachi en el Cañón del Chicamocha, al igual que en vías.

Hay también experiencias directamente ligadas en departamentos que muestran interesantes experiencias por promover el desarrollo económico local de sus territorios, en particular, aquel que beneficie a los pequeños productores, microempresarios y negocios chicos. Apostando a una economía solidaria, adelantan gestiones y comprometen recursos para proveer insumos, maquinaria agrícola, créditos y acompañamiento técnico. Así, logran que se le rebaje costes a su producción, incrementen ganancias y se apalanquen nuevos empleos u oportunidades económicas para mayor número habitantes. Tal es

el caso del departamento del Magdalena, a pesar de sus limitados recursos, a través de “las brigadas agrícolas” transfirió semillas y fertilizantes, y de igual modo puso a disposición de asociaciones campesinas maquinarias, motores y herramientas (Molina, 2023). Igualmente acompañó a dichas brigadas y a sus asociados con procesos de asistencia técnica realizada a través de agrónomos e ingenieros agrícolas, quienes las acompañaron en temas productivos rurales. Hubo así mismo una asistencia respecto a la comercialización para que sus productos accedieran a más mercados y a mejores precios. En el caso urbano, por su parte, la gobernación departamental desplegó la estrategia de “brigadas microempresariales” a través de las cuales se entregaron apoyos económicos a miles de pequeñas iniciativas económicas populares con fondos provenientes del departamento y de la nación. Se creó igualmente el instituto formación para el trabajo, CAMBIA, para que el departamento pudiera atender mayor número de personas con necesidades laborales y contar con más flexibilidad para adecuarse a las necesidades de formación del territorio.

Hay departamentos, por su parte, que para apoyar sus pequeños y medianos productores en asuntos tales como eliminar intermediarios en la comercialización de sus productos que se quedan con buena parte de sus ganancias, o asegurar o ampliar los mercados donde venderlos, se esforzaron en crear agencias del Estado o empresas públicas que los apoyen. Un caso bastante interesante al respecto es la creación de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca — ACIDC (Ramírez, 2023). Esta resulta ser innovadora porque ayuda al pequeño campesino a la vez que aporta a la seguridad alimentaria de urbes como Bogotá. Para ello ha desarrollado diversas líneas de acción. Una primera línea es la compra de productos a las asociaciones de agricultores para asegurarles la venta de sus cosechas. Otra línea de acción la constituyen los canales de comercialización y encadenamientos donde unen los pequeños productores con grandes cadenas de almacenes, plazas de mercado e instituciones oficiales para la venta de sus productos. Una línea de acción más es la estrategia de dotar de infraestructura física y tecnológica a campesinos y productores para que puedan producirlos y comercializarlos. Además, la ACIDC financia a pequeños productores compras de insumos o herramientas necesarias para el agro, a través de una especie de tarjetas de crédito con montos redimibles en establecimientos locales, lo cual, a su vez, los activa económicamente.

Hay otros departamentos y municipios cuya gestión se ha dirigido a realizar o recuperar infraestructuras productivas comunales o de uso público, con lo cual han permitido y multiplicado el acceso a oportunidades económicas a sus habitantes, particularmente a pequeños o medianos productores. Es el caso del municipio de Repelón en el Atlántico, donde gracias a la recuperación de un distrito de riego, cientos de familias y asociaciones campesinas pudieron activar

su producción agrícola (Triana y James, 2023). En asocio entre la Gobernación del Atlántico, la Alcaldía Municipal de Repelón y un número amplio de asociaciones productoras se logró reactivar el Distrito de Riego y ampliar su alcance. Con tal actuación se posibilitó el acceso del agua no solo a un mayor número de campesinos, sino que además se volvieron útiles para el cultivo terrenos que hasta entonces se hallaban baldíos o abandonados. De acuerdo con datos de la Gobernación del Atlántico, gracias a dicha iniciativa se recuperaron 1250 hectáreas para siembra (Gobernación del Atlántico, 2022). Con dicha iniciativa se dejó de desperdiciar agua, pues de 100 litros se podían llegar a desperdiciar 85. Gracias a dicha reactivación se fortaleció la producción de 16 tipos de cultivos, entre los cuales estaban los de plátano, yuca y limón y otros dedicados al pan coger. Dar acceso, cuidar y administrar el agua es sinónimo de contar o ampliar un importante recurso productivo sin el cual ninguna agricultura es posible.

Terminamos así la relación y presentación de experiencias nacionales de gestión municipal o departamental para activar o fomentar el desarrollo económico local. Podrían mencionarse otras más que muestran cómo desde las administraciones locales es posible adelantar procesos de activación económica y de desarrollo económico local, no obstante, consideramos que las mencionadas son suficientes para evidenciar varias cosas. Muestran en su conjunto que, a través de una combinación de creatividad e innovación es posible desatar o robustecer procesos de fortalecimiento económico territorial. Igualmente, que se puedan crear o adoptar estrategias diversas para conseguirlo sobre la base de aprovechar los recursos, saberes y condiciones ya existentes de los territorios. Dichas experiencias muestran además algo primordial, el papel central jugado por el sector público local para apalancar oportunidades económicas. Estas experiencias y las lecciones que pueden dejar, debidamente apropiadas y replicadas, pueden aportar las llaves que abran las puertas económicas que se han cerrado para tantos municipios y departamentos en el país.

Si dichas experiencias se pusieron de presente en un número amplio y en diversidad suficiente, es porque a través de ellas se buscó proveer un repertorio amplio de puntos de partida para que cientos de municipios y decenas de departamentos en Colombia iniciaran, construyeran o reforzaran su desarrollo económico local. Podemos imaginar que algunos de estos entrarán en contacto con los actores que propiciaron tales experiencias. Por ejemplo, si las experiencias de zonas turísticas de la zona cafetera o de San Gil y los municipios aledaños se replicaran debidamente en el país, en otras regiones como el Caribe, el Pacífico o el Amazonas. Puede augurarse que los ingresos, empleos e impuestos aumentarían allí donde debidamente se implementen con las adaptaciones del caso. Algo similar se puede pensar acerca de qué ocurriría en el conjunto del País si se replican debidamente las experiencias de Santander de Quilichao en Cauca

o de Nobsa en Boyacá, otorgándole mayor valor agregado y diversificación de productos manufacturados a más procesos productivos tradicionales. También se puede plantear la cuestión acerca de qué pasaría en el país si la producción agrícola o artesanal —sin abandonar los saberes tradicionales en los que se soportan— son potenciadas con ciencia y tecnología. O así mismo, cabe la pregunta de qué acontecería en los 32 departamentos del país si se replicara en cada uno de ellos la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (ACIDC).

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Pasamos ahora a revisar y presentar cuatro experiencias más de tipo internacional. Iniciamos con las de Japón que, desarrolladas después de la década de la postguerra, tienen en común la transformación de economías locales que estaban deprimidas. Ciertamente, estas experimentaban pérdida de sus dinámicas productivas, de sus empleos y caída en sus ingresos. Las experiencias de dicha nación ponen de presente que el desarrollo económico local implica cambios en los entornos territoriales, en sus infraestructuras y procesos productivos, pero sobre todo, transformaciones en las formas de ser de las personas que integran las sociedades locales. Revertir la desesperanza, la indiferencia y el escepticismo para llevarlas a la ilusión y el deseo vivo ante el hecho de que hay formas de vida mejores que se pueden conquistar, hacen parte de las lecciones que dejan dichas experiencias. La creatividad y la esperanza colectiva son motores claves. Así mismo, enseñan tales experiencias que el desarrollo no se logra de la noche a la mañana, sino que se trata de un camino que se construye en la corta, mediana y larga duración. Lograr una actitud colectiva de cambio y de trabajo esmerado, a la par que una inteligencia colectiva para saber ser flexibles ante los cambios y circunstancias de los contextos propios y externos son aspectos que hacen parte del cambio.

El primer caso es el del municipio de Meiho en la prefectura de Gifu, en Japón, donde los dirigentes y habitantes de la localidad se dieron cuenta de que su territorio estaba perdiendo vitalidad económica, pues su actividad económica venía siendo orientada primordialmente a la cría de gusano de seda, a la ganadería y la agricultura (Barajas, 2023). Sin embargo, en 1985, se abrió una oportunidad al divisar que la construcción de una carretera principal conectaba su territorio con el resto del país. De este modo, percibieron un cambio en su entorno que les permitía abrir nuevas posibilidades, a la vez que se replantearon un cambio imaginativo frente a su territorio y frente a sí mismos. Sin perder la vocación productiva que tradicionalmente venían ejerciendo, vieron la oportunidad de impulsar a su región como un destino turístico y a la vez, invitar a los visitantes

a consumir sus productos locales. En este contexto, los habitantes Meiho se dieron a la tarea de crear empresas locales especializadas en la producción a base de salsa de tomate y la curación de carnes. A su vez, constituyeron una gran empresa, Meiho Ladies Corp., integrada en esencia por las esposas de los agricultores. En ella comercializan sus productos, teniendo como uno de sus principales lugares de venta la estación comercial Mechinoeky, ubicada en la carretera principal. Esta produce más de 4000 unidades de jamón curado que comercializa a través de los habitantes locales y los turistas y reporta ventas por más de 280 000 unidades de frascos de ketchup al año. Toda esa experiencia ha mejorado las condiciones de calidad de vida de sus trabajadoras y familias, pero también del conjunto de la población al elevar sus ingresos y generar nuevas fuentes de empleo.

También están las experiencias del municipio de Oyama en Japón. En el primero, se consideraba que solamente podían subsistir al límite de la pobreza sobre la base de cultivar productos agrícolas como el arroz y los cereales, que eran tradicionales en su territorio. Debían de sembrarlos de manera limitada por las pocas tierras disponibles, lo agreste de sus estaciones y el clima frío. Gracias al ingenio, investigación y trabajo de sus dirigencias, invirtiendo recursos de la municipalidad, identificaron que podían dedicarse, sin abandonar las prácticas precedentes, a cultivos más rentables como los de las uvas para producir vinos. Viendo los resultados, gran parte de la población se mudó a este nuevo tipo de cultivos. Ahora este municipio se convirtió en un reconocido lugar turístico de visita en el Japón gracias a dicha actividad y a la infraestructura de agroturismo que enaltece las tradiciones agrícolas, contando con un atractivo principal, como lo es el museo del vino. Este es un lugar no solo para ser visitado por los turistas que buscan conocer cómo se lleva a cabo su proceso de producción y al final comprar algunas botellas, sino que desde el principio hasta la actualidad es centro y laboratorio de investigación y tecnología donde se estudia y mejora el vino producido. De acuerdo con el alcalde que lideró la experiencia para conseguir estos resultados, lo más importante era tener un objetivo claro y emplear un enfoque que los residentes locales pudieran entender. Igualmente, lo fue el deseo de tener éxito a toda costa sobre la base de vivir de las ganancias que daba el propio entorno tras aprovecharlo. También fue vital enamorarse del territorio y tener fe en la población.

En el segundo caso, el del municipio de Oyama, después de producir solamente dos productos, Ciruelas y Castañas, lograron pasar con interés, ingenio y creatividad a más de 130 productos. Haciéndose conscientes de que su cultivo era bastante limitado, y uno de los más reducidos en toda la provincia, adaptaron su producción a los ciclos del clima para maximizar sus cosechas. Hicieron también una innovación a partir de la idea de que cultivar dichos productos a

la par que con los de pan coger, traía como resultado que solo necesitaban la décima parte de terreno para cultivar la totalidad de lo que tradicionalmente usaban. De este modo, su producción se multiplicó por 10, contando con el mismo terreno. Resulta llamativo que, si bien su institucionalidad local tenía pocos recursos, los gastaron casi todos en semillas, árboles fertilizantes, maquinaria pesada y asesoría técnica. Bajo el liderazgo de su mandatario local, líder y dirigente de una cooperativa local, lograron construir un deseo colectivo que unió a los pobladores a transformarse. Le dieron un nombre al movimiento, Nuevos Ciruelos y Castaños, y para motivarse, utilizaron los eslóganes: “Que venga la buena vida” y “Un paso más, y tendremos una vida de deleite”. Entre sus compensaciones, se prometieron que de llegar a conseguirlo irían a Hawái, objetivo que logró un gran número de habitantes⁵.

De Japón pasamos ahora a Europa. Una experiencia de desarrollo económico local se da en Italia, en la región de la Toscana. Esta zona se caracteriza por su gran dinamismo económico y por especializarse en empresas de artesanías que exportan bienes y servicios centrados en textiles, cuero, madera y joyería. Su éxito radica en que supieron enfrentar lo que se vaticinaba que iba a ser un desastre económico. En esta región, la gran fábrica, propia del modelo fordista que integraba diferentes procesos en un solo lugar, empezó a caer en la década de 1970. No obstante, las pequeñas, aunque también un número menor de grandes empresas, lograron sobrevivir. Para hacerlo acudieron a diferentes estrategias, tales como diversificar e innovar en los productos ofertados⁶, elevar la calidad de sus productos y mejorar sus diseños, conquistar segmentos de consumo más altos, responder a una demanda más personalizada y mejorar sus cadenas de insumos. En la Toscana, para recuperar su economía regional las administraciones locales y regionales pusieron especial atención en reforzar los distritos industriales y generar ventajas competitivas a sus empresas manufactureras (Burroni, 2008). Así mismo, se esforzaron en prestar servicios empresariales y, generando fondos para financiar la transferencia de tecnologías, adquirir maquinarias, ampliar terrenos, lograr licencias o patentes. Igualmente, adelantaron

5 Uno de los líderes que jalonó una las experiencias revisadas de Japón, que muestra cómo el desarrollo local se da cuando se cambian las ideas de los habitantes, expresó algo que puede parecer extremo, no obstante, da cuenta de la importancia de cambio de mentalidad para enfrentar la adversidad: “Tuvimos suerte de nacer pobres, todos teníamos que lograr muchas cosas, lo que parece negativo no siempre lo es”.

6 Las telas tradicionales las han transformado para adaptarlas a las diferentes estaciones del año. La producción de muebles pasó de concentrarse solo en salas y alcobas para manufacturar cocinas integrales, muebles de baño, sillas y piezas sueltas. El calzado lo diversificaron con relación a los tipos de calzado producido y, al igual que con los cueros, buscaron nuevos mercados y ampliaron su participación en otros sectores.

apoyos a la investigación y a la innovación mediante el financiamiento de centros o laboratorios, reforzando el vínculo entre universidades, firmas e instituciones públicas. Los resultados obtenidos de tales estrategias y otras fueron bastante favorables para toda la población cobijada por el territorio⁷.

Para terminar esta sección del capítulo traemos dos experiencias internacionales más, que, sin ser locales, sino más bien nacionales, resultan aleccionadoras respecto a lo que debe tenerse en cuenta para conseguir procesos de desarrollo económico sostenibles en el tiempo, con inclusión social y con alto valor agregado. Además, invitan a pensar que los desarrollos económicos locales requieren marcos y transformaciones nacionales mayores que los apalanquen y direccionen. Sin embargo, es importante decir que también se basaron en iniciativas que fueron desatadas desde condiciones adversas y contando con lo que se lograra con los contextos locales.

La primera de las experiencias es la de Corea del Sur, país que no solo tuvo el desafío de edificarse a partir de las cenizas de una guerra que la dejó prácticamente destruida en la década de 1950, y de salir de un contexto de pobreza extendida de su población mayoritariamente rural. A mediados del siglo xx, Corea del Sur estaba por debajo de muchas de las economías de América Latina, incluyendo Colombia, en sus indicadores económicos y sociales; no obstante, tres décadas después ya estaba entre las 10 mayores economías del mundo. ¿Cómo hicieron para revertir dichas condiciones tan adversas y que algunos pronosticaban no podrían salir de ellas ni en cien años? Entre las principales iniciativas, en la década de 1960 sus dirigencias apostaron por construir un modelo económico basado en la industrialización y en las exportaciones. Lo anterior, sobre la base de acumular y seguir etapas escalonadas de apalancamiento económico, a la par que estar atentos a identificar las oportunidades que iba dando la economía mundial global que empezaba a dibujarse. Fue así como se empezó por la fabricación de productos manufacturados básicos como vestuario, juguetes, pelucas, textiles, láminas de madera (Harvie y Lee, 2003). Empero, ya en la década de 1970, sobre la base de lo ya conseguido, se dio el paso a promover industrias de mayor complejidad como automóviles, barcos y maquinaria, o las ligadas a la

7 La Toscana, a inicios del siglo xxi, se convirtió en uno de los más importantes sistemas de producción locales y en uno de los más relevantes distritos industriales de Italia. En esta región hay una fuerte presencia de pequeñas firmas, en comparación con otras regiones de Italia. Muestra de sus indicadores exitosos es que el promedio de empleo estaba por encima del promedio de la nación y su desempleo por debajo. En 2005 el promedio de empleo local era de 63,7 % frente a un 57,5 % nacional; en tanto que el promedio de desempleo local en 2004 se hallaba en un 5,2 % frente a un 8 % del país (Burrioni, 2008, p. 117).

producción de electrodomésticos, como televisores y grabadoras (Harvie y Lee, 2003). En la década de 1990, con base en esa industria electrónica se pasó a otra ligada a la informática y las telecomunicaciones, convirtiéndose en el siglo XXI en el primer productor de semiconductores y procesadores requeridos para la industria de la computación, así como de celulares y aparatos móviles.

En el caso de Corea del Sur, para impulsar, formalizar y mantener la visión, el sector público coreano creó planes quinquenales donde se trazaban metas y estrategias respecto a los procesos de exportación y la transformación de las industrias. Al menos siete planes quinquenales fueron desarrollados, cada uno en articulación con el anterior, los cuales fueron conduciendo y transformando la economía surcoreana a una economía industrial y volcada hacia las exportaciones (Harvie y Lee, 2003). La coherencia y continuidad entre dichos planes se debió en gran parte a la continuidad de sus gobiernos, que siendo de corte militar, se mantuvieron en el poder por casi tres décadas. El modelo también se basó en una amplia inversión pública y privada en educación. Muestra de la importancia dada a ella, es que para la década de 1980 se invirtió el 27,3 % de su presupuesto, y el 4,5 % de su PIB, permitiendo que el 98 % terminara su bachillerato y un 67 % obtuviera su título universitario⁸. Junto con la educación otro pilar en el que se basó este modelo de crecimiento económico fue la amplia inversión que hizo el Estado en ciencia y tecnología. Es así como en la década de 1980, invirtió el 2 % del producto interno bruto, hasta llegar a inicios del siglo XXI al 4,2 %⁹. Corea del Sur ocupa el segundo lugar en el mundo en inversión en ciencia y tecnología después de Israel, estando por encima de China, Estados Unidos o Alemania. Al inicio de la década de 1980, entre su inversión estuvo construir centros de investigación, llegando a unos 256 al final de dicha década. Sin embargo, estos centros pasarían a ser más de 3000 tras el aporte que empezó a hacer el sector privado¹⁰.

Otro caso es el de China, país reconocido como la segunda potencia económica, tecnológica y militar del mundo, en camino de convertirse en la primera. No obstante, en la década de 1960 era un país predominantemente rural, arruinado

8 El Milagro Coreano. <https://www.youtube.com/watch?v=nK17AcoEs6o>.

9 Kim, Won-Ho. "El modelo de crecimiento económico de Corea del Sur". <https://www.youtube.com/watch?v=Ajlj3FXmobY>.

10 A este respecto, en determinado momento el gobierno surcoreano empezó a condicionar y a presionar a la empresa privada para que aportaran a la financiación de la investigación ciencia y tecnología a través de fórmulas como condicionar préstamos y ayudas al aporte inversión que ellos hicieran a ciencia y tecnología.

y con hambrunas entre su población. Su éxito no solo se da en términos de crecimiento económico, sino social, ya que en cuatro décadas logró sacar de la pobreza la impresionante cifra de más de 700 millones de personas, de un total de población de más de 1300 millones (Xi Jinping, 2015). El milagro económico chino se soportó en cinco grandes pilares:

- 1) Transformar la pequeña agricultura artesanal orientada al autoabastecimiento a otra de gran escala dirigida al mercado, la cual, a su vez, mejoró problemas de escasez de granos y altos índices de pobreza.
- 2) Insertar selectiva, diferencial y paulatinamente territorios específicos del país al mercado internacional, llevando control de sus efectos y generando aprendizajes a tener en cuenta para generar otras iniciativas venideras.
- 3) Cambiar el modelo de una economía estatalizada, cerrada, colectivizada y con monopolio en la asignación de recursos productivos y la distribución de beneficios económicos, a otra de tipo mixta (pública-privada) donde también hacían presencia el libre mercado, la producción orientada a las exportaciones, la inversión internacional y la acumulación privada de ganancia.
- 4) Generar un proceso escalonado de industrialización y de uso intensivo de las tecnologías en los procesos productivos, el cual se construyó sobre la base de acumular recursos y oportunidades en el tiempo.
- 5) Adelantar un aprendizaje continuo de experiencias de otros países para transferir e incorporar conocimiento y tecnología respecto a procesos productivos, pero también incorporarlos a manejos macroeconómicos del Estado.

La experiencia China genera varias lecciones. Sin perder la dirección de la economía del Estado y obsesionándose por lograr su crecimiento, permitió y estimuló la iniciativa privada y la inversión internacional. No obstante, tal liberalidad no se dio solamente para —o a partir de— la gran empresa, sino también de la pequeña unidad campesina, productiva o laboral a cuyos agentes se les permitió que se apropiaran personalmente de las ganancias resultado de su trabajo. Otra lección es que también su dirigencia se propuso y sostuvo como foco central transformar una economía rural de subsistencia y pobre en otra industrial y tecnológica urbana, con cada vez mayores niveles de comodidad

para sus habitantes. Para hacerlo, también supieron hacer una lectura de hacia dónde iba el mundo y entrar a posicionarse en él, no solo incentivando inversiones externas —sobre todo desde iniciativas de provincias o ciudades—, sino también abriendo nuevos mercados; realizando inversiones en el extranjero; haciendo préstamos a otros gobiernos y generando compras de terrenos o infraestructuras estratégicas en el exterior. También en el caso chino se vio cómo tal transformación se apalancó a través de dar apertura y promover el acceso a la educación superior o universitaria a un número cada vez mayor de chinos¹¹. Además, se dieron a la tarea de capitalizar la experiencia y el conocimiento de otras sociedades, no solo haciendo misiones para visitar otros países, o invirtiendo cada vez más en ciencia, tecnología o innovación, sino asegurándose de que las empresas que se localizaban allí posibilitaran la apropiación local de conocimiento y tecnología.

Cerramos este apartado con la siguiente reflexión. Las experiencias internacionales que, si se suman con las nacionales revisadas en el anterior apartado, ponen de presente una serie de elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de apostar a construir una gestión para alentar el desarrollo económico local, o el desarrollo económico en general. Se debe adelantar una gestión conducente a descubrir y aprovechar nuevas oportunidades sobre la base de lo acontecido en el territorio y sus contextos, a la par que renovar las miradas que se tienen sobre los territorios y sus integrantes (Jordan, 2011). Además, es necesario crear y mantener visiones compartidas de desarrollo económico territorial de corto, mediano y largo aliento, a través de las cuales se establezcan no solo el norte a seguir, sino también los caminos para alcanzar los objetivos planteados (Dumani, 2018). Las experiencias mencionadas también evidencian que es el uso y aplicación del conocimiento, bajo su forma de ciencia y tecnología en articulación con saberes experienciales o tradicionales, lo que impulsan el desarrollo económico local (Albuquerque, 2004; 2014). En efecto, dicha articulación sinérgica es la que permite innovar y transformar los sistemas productivos y económicos locales¹².

11 Si hasta la década de los 70, dicha formación era un privilegio de un pequeño número, luego se abrió a quienes pudieran demostrar el mérito en su acceso. En las universidades encontró una gran capa de la población una escalera para el ascenso social y un trampolín para impulsar con sus capacidades, técnicas científicas y profesionales la producción y la innovación.

12 Aunque no fue puesto de presente en las experiencias, es importante señalar que ellas no tendrían mucho sentido si tal desarrollo económico local no fuera sostenible y sustentable. En tal sentido, dicho desarrollo ha de permitir, además, que los réditos económicos puedan obtenerse no solo en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo, siendo sostenible en el tiempo. Por ello, este desarrollo económico debe tener en la mira que la producción, comercialización y consumo sean compatibles con el cuidado y conservación del medio ambiente. Se requiere que se mantenga o se mejore este para que el ser humano y sus generaciones futuras puedan habitarlo, disfrutarlo y beneficiarse del mismo. Se trata

También las experiencias internacionales muestran estrategias genéricas de gestión, a través de las cuales es posible conseguir dicho desarrollo económico local. Adelantar acciones que permitan conocer el territorio, reconociendo sus potencialidades y restricciones económicas, es fundamental. Monitorear los cambios acontecidos en el territorio y en los contextos locales, regionales, nacionales e internacionales también resulta esencial. Anticipar los cambios venideros o las tendencias en curso, revisando el contexto regional, nacional o internacional, es pertinente. Se suma a ello la planeación a corto, mediano y largo plazo respecto a qué quieren hacer con el territorio; al igual que organizarlo y ordenarlo también resulta esencial. Aproximar a los agentes económicos, encadenando sus procesos productivos o económicos, también es importante (Cayeros *et al.*, 2019). Además resulta relevante generar nuevo valor agregado a los productos a través de su diversificación, procesamiento o incluso mediante la creación de nuevos productos.

RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES PARA ALCANZAR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN COLOMBIA

Avanzar en el desarrollo económico local en Colombia y su gestión debe ser un propósito nacional y de cada territorio. No obstante, no es una tarea sencilla, ya que para que tenga los impactos deseados en toda la territorialidad nacional implica transformar una concepción dominante de manejo de los asuntos económicos nacionales y de la estructura institucional. Debe ponerse de presente lo precedente, para trazar la ruta de transformaciones que deben construirse si se quiere que el modelo tenga los máximos desempeños. En nuestro país, e incluso en toda América Latina, la promoción y activación de la economía desde el sector público han quedado de manera dominante en cabeza de un nivel nacional centralizado, alejado y externo a los territorios. Por su distancia geográfica, desarticulación, conocimiento e intereses en juego, los agentes e instituciones de tal nivel no lograron legar ni abarcar el conjunto de la geografía nacional¹³. Entre tanto, a los niveles regionales, departamentales y municipales se les asignó un papel marginal que apenas daba y da cuenta de unas funciones

de un desarrollo local sustentable, que, por conservar oportunidades para generaciones venideras, no termine por sacrificar el bienestar social y económico de las generaciones actuales.

13 En este tema, como en todos en Colombia, es más que válida la máxima de que en el país hay más territorio que Estado.

residuales y de corto alcance en el ámbito de la competitividad, productividad y empleo (Maldonado, 2010)¹⁴.

Ahora bien, podría esgrimirse a la argumentación precedente que, desde la Constitución Política de 1991, los departamentos y municipios sí cuentan con esas competencias o facultades legales para activar sus economías locales. Se puede invocar entonces que a ellos se les asignaron las competencias y funciones para dirigir su desarrollo económico y social, particularmente a través de la creación y sanción de sus planes de desarrollo. No obstante, eso se volvió en la práctica más un formalismo que una capacidad real. Las razones son varias. Las competencias asignadas a los niveles locales orientadas a fomentar el desarrollo económico fueron limitadas, a tal punto que se debieron expedir nuevas leyes a cuentagotas para que fueran reconocidas. Por su parte, los recursos financieros destinados desde el nivel central para adelantar el apalancamiento del fomento económico, o en su defecto, permitirles las competencias legales para generarlos, fueron escasos o nulos. Con limitadas competencias y recursos, muchos municipios y departamentos se tuvieron que conformar con que se les asignara ser los responsables del desarrollo económico de su territorio, pero sin las suficientes capacidades legales y financieras para lograrlo.

Cadena (2023), basándose en el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República (CEER), señala que tanto municipios como departamentos tienen a su cargo más de 200 competencias, no obstante, los recursos asignados para atenderlos no son proporcionales a ese número amplio de responsabilidades.

En este orden de ideas, Cadena (2023) analiza las normas que les asignan competencias y recursos a los municipios (tabla 1), y deja establecido que menos del 11,6 % de los recursos asignados por concepto de transferencias de ingresos corrientes los puede invertir en temas productivos. Este monto es bastante limitado. Más aún si se tiene en cuenta que con dicho monto debe atender otras obligaciones fijadas legalmente respecto a deportes, cultura y pensiones territoriales. Además, con parte de dicho porcentaje debe atender, en caso de requerirlo, asuntos de grupos vulnerables, justicia, ambiente vivienda, prevención de desastres, equipamiento, fortalecimiento institucional, empleos y sector agropecuario.

14 A ese centralismo se suma el hecho de haber perdido o renunciado en el nivel nacional, bajo un modelo neoliberal, a importantes instrumentos para activar la economía: políticas tales como las de fomento industrial y agrícola, al igual que la protección de sus mercados a través del cobro de aranceles o la prohibición a la entrada de ciertos productos que compiten con los nacionales.

Tabla 1. Decreto 715 de 2011 modificado por la Ley 1176 de 2007

58,5 %	Participación para educación
24,5 %	Participación para salud
5,4 %	Participación para agua potable y saneamiento básico
11,6 %	11,6 % corresponderá a la participación de propósito general

Fuente: Cadena (2023).

Los resultados que muestra la tabla 1 se conectan con el modelo descentralizador que ha imperado en el país. Tal modelo se pensó y diseñó para sacar de la pobreza o no dejar caer a los ciudadanos en la pobreza en los territorios, pero no para llevarlos a la prosperidad y riqueza (o por lo menos, impulsarlos a conquistar una modesta solvencia económica estable y segura). En ese marco, se entregó a departamentos y municipios competencias y recursos a través de transferencias condicionadas para que prestaran asistencia social y servicios públicos básicos, pero no para que activaran, promovieran y fortalecieran sus economías. El modelo descentralizador colombiano básicamente se diseñó para la prestación de servicios de agua, luz, alcantarillado, educación y salud. Para ello, el nivel nacional garantizó la transferencia de recursos de los ingresos corrientes nacionales del nivel nacional a los municipios y departamentos, y se aseguró que dichos recursos no fueran desviados para enfrentar otros desafíos a través de la destinación específica de estos. Sin duda, tal modelo, en varias décadas que lleva su implementación, ha traído unos resultados positivos y tangibles en reducir los indicadores de pobreza del país en el conjunto de sus territorios. No obstante, poco ha hecho por hacer crecer su prosperidad económica y la de sus habitantes.

Maldonado lo expresa de la siguiente manera:

[...] desde mediados de la década de los ochenta la principal estrategia ha sido la descentralización territorial, la cual ha tenido principalmente un énfasis hacia la provisión de bienes y servicios públicos para combatir las necesidades básicas insatisfechas; el componente de promoción del desarrollo económico local no fue contemplado explícitamente al comienzo del proceso de descentralización y, aunque posteriormente ha tenido algún desarrollo, su peso en términos de recursos de transferencia es marginal. (Maldonado, 2010, p. 13)

El modelo descentralizador, proponiéndoselo o no, promovió una acción pública local estatal en la sociedad de corte asistencialista. Entregaba recursos a las personas para que salieran o no cayeran en la pobreza; pero no promovió una política pública que los estimulara o construyera capacidades u oportunidades económicas para que con sus propios esfuerzos lograran generar prosperidad material. Dicho modelo también estimuló un esquema de gestión local en los territorios que llevó a sus autoridades e instituciones a asumir que sus energías debían encaminarse en esencia a reducir la pobreza, pero no a crear las condiciones y estímulos para que sus habitantes asumieran y apalancaran oportunidades económicas a través de su propia actividad económica. Por ese camino, construyeron culturas organizacionales y de gobierno las cuales asumían que su rol en el nivel local era limitarse a administrar los recursos transferidos por el nivel nacional; recursos destinados esencialmente a resolver requerimientos de servicios públicos y sociales de la sociedad. Sin embargo, no se tuvo en cuenta que otro de sus compromisos centrales era también desarrollar labores igualmente importantes, como conseguir recursos propios para apalancar iniciativas de fomento económico.

Dicho modelo de descentralización, sumado al manejo centralizado y exterior al territorio de la política económica —que a su vez se expresó en unas limitadas capacidades legales y financieras de los territorios—, llevó a un vacío institucional respecto a la activación económica de los territorios. El nivel nacional, dado su limitado alcance para llegar articuladamente con su política de fomento económico al conjunto de los territorios de la geografía nacional, no logra activar y fortalecer las dinámicas económicas territoriales en el conjunto del país. No obstante, los niveles locales departamentales y municipales tampoco lo hicieron, ni lo hacen, sobre la base de esperar que ello lo debe resolver el nivel nacional, pero también por asumir que su rol se limita a administrar los recursos transferidos para materializar la política social y de servicios públicos. El resultado: una gran proporción del territorio nacional carece de acciones públicas de fondo y con impactos que dinamicen las economías en los territorios.

Repensar y replantear el modelo descentralizador en Colombia es una prioridad si se quiere recuperar económicamente tanto nuestros territorios, como el modelo que ha soportado el manejo de la política económica centralizada en el nivel nacional. Articulando uno y otro modelo, debe darse un paso adelante. Debe erigirse un nuevo pilar que se oriente no solo a evitar la pobreza en los territorios, sino a generar condiciones para que sus habitantes puedan desarrollar actividades económicas que les permitan alcanzar bienestar y calidad de vida. Es vital realizar una transferencia de mayores competencias y recursos desde el nivel nacional a los niveles locales para que los territorios hagan florecer las oportunidades económicas que favorezcan a sus habitantes (aunque consideramos que estos aspectos deben ser condicionados para que se apliquen a tal propósito). Con ello se podría pensar en un

escenario donde cientos de municipios y departamentos en todo el país construyen o cofinancian las infraestructuras productivas, circuitos de mercado y las redes de comercialización requeridos. Igualmente, es posible visualizar un contexto en el que dichos entes territoriales apalancan la creación de nuevos empleos de calidad, en suficiente número, en sus territorios. Se trata de municipios y departamentos que construyen y mantienen en buen estado las vías para el transporte de insumos o productos, que promueven y fortalecen la actividad turística; que incentivan la ciencia e investigación en sus territorios para que sus procesos y productos sean más competitivos y amigables con el medio ambiente.

Es limitado atribuir la falta de dinamización económica de los territorios exclusivamente al modelo descentralizador y al modelo centralista de manejo de la política económica. Como ya se mencionó, hay también una responsabilidad territorial de mandatarios e instituciones locales. Tales lógicas y dinámicas incentivaron un modelo de gobierno, gestión y de cultura organizacional entre las administraciones públicas departamentales y municipales que los llevaron a un modelo de gestión pasivo frente a la activación económica. Este consistía básicamente en que el nivel nacional respondiera en lo fundamental por el fomento económico, de modo que ellos desempeñaran tareas marginales, entre tanto, las administraciones territoriales buscaban garantizar el acceso o suministro a servicios públicos domiciliarios y sociales. No obstante, en los territorios se fue más lejos, pues no solo estamos hablando de un modelo de gestión pasiva sino perverso.

Ciertamente, en el caso de los territorios el modelo de gestión consistió, en la práctica, por una parte, en no hacerse responsable de la promoción económica a nivel local y limitarse a lo ya señalado; y por otra, a la ausencia de adelantar esfuerzo alguno de gestión por generar recursos propios que les permitieran apalancar el robustecimiento de sus economías locales. En otros casos más, por componendas y beneficios del poder político con los poderes económicos locales, se permitió en muchos casos exonerarlos de aportar los recursos tributarios que les correspondían, y que podrían haberse destinado a aportar al fortalecimiento económico. En este caso se había dado una especie de mezcla perfecta de incentivos perversos. A los ciudadanos del territorio se les decía que había una gestión que paliaba la pobreza con los recursos transferidos desde el nivel nacional, mientras que se les exoneraba o reducían los aportes que por derecho debían aportar las élites políticas y económicas locales. Su apuesta era entonces capturar el poder local, no para desarrollar sus territorios, sino para mantener dicha fórmula y mantener sus privilegios.

Sería un desconocimiento generalizar y decir que todos los municipios y departamentos acudieron al modelo pasivo o perverso. No haría justicia a la realidad decir que, ante tan restringido marco institucional descentralizador y de manejo

de la política social, todos se quedaron cruzados de brazos a la espera de que el nivel nacional hiciera algo por sus realidades territoriales económicas. Tenían las competencias legales que les permitían en sus planes de desarrollo definir y orientar su desarrollo económico y local, y haciendo uso de ellas, lo realizaron. Ya en otro apartado se presentaron varias experiencias que muestran cómo ello si fue posible. No obstante, también al revisarse los planes de desarrollo de municipios (se revisaron 74 planes de desarrollo de los años 2019-2023 en el marco de la investigación ya referida) se evidencia que todos propusieron actividades orientadas al fortalecimiento económico local. No obstante, sobre todo municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, y un número amplio de departamentos, tuvieron el denominador común de buscar implementar acciones puntuales de corto alcance, dispersas y desarticuladas, con escasa cobertura y bajos recursos para apalancarlas¹⁵.

Al revisar tales acciones económicas de municipios y departamentos llama la atención los términos o lenguajes utilizados para nombrarlas. Aparecen términos innovadores, de punta y hasta revolucionarios. Apalancamiento de emprendimientos, créditos semilla, agencias de empleo, formación para el trabajo, cadenas productivas, cadenas de valor, mercados campesinos, ferias artesanales, figuran entre ellos. Todo un lenguaje sofisticado que invita a creer que se está frente a los últimos avances en materia de la promoción del desarrollo económico conducentes a futuros más prometedores. Sin embargo, cuando se revisan las cifras asignadas en los presupuestos, el número de beneficiarios directos contemplados y los alcances de tales acciones, se revela lo precario del esfuerzo. Es poco lo que dichas iniciativas permiten resolver las problemáticas de desempleo, de falta de ingresos, de productividad o competitividad que se presentan los territorios. Al parecer, tales acciones son de tipo simbólico antes que real. Se hacen para responder a algunos sectores o actores que puedan llegar a reclamar por la acción o inacción de las administraciones públicas frente a las adversas realidades económicas territoriales. O también para salirle al paso a un documento de plan de desarrollo que les exige que contemplen una dimensión económica. Pareciera que dichas acciones son establecidas para simular el compromiso de la administración local con el desarrollo económico, y de este modo disimular que en realidad no existen una visión y apuesta económicas del territorio de fondo.

La promoción del desarrollo económico esbozada constituye la generalidad de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría y de los departamentos más pobres del país. No obstante, no es la realidad de la totalidad de los entes territoriales existentes

15 Coincide esto con lo señalado por Maldonado hace veinte años. Acciones todas, que, por poseer tales características, difícilmente darían un impulso real o significativo a las economías territoriales. No obstante, sí excusaban a las administraciones locales de hacer algo por ellas.

en Colombia. Hay un número limitado de estos que, a pesar de la estrechez de los marcos institucionales ya señalados, han apostado y logrado crear interesantes iniciativas de activación económica. Ellos han tenido resultados y enseñan que, aunque es difícil, es posible. Dichos entes territoriales, basándose en las competencias e instrumentos dados por el ordenamiento legal colombiano, han logrado generar recursos propios y han desplegado esfuerzos para apalancar importantes transformaciones económicas territoriales. Son entes que han sabido identificar las oportunidades y ventajas competitivas de su territorio, han transformado la comprensión y visión de sí mismos, se han comprometido con su gestión para generar nuevos frentes de acción y de oportunidades económicas. Se trata de múltiples iniciativas que animan a plantear que, a pesar de las limitaciones institucionales existentes en Colombia, es posible avanzar en el desarrollo económico local y en su gestión para fomentar y activar las economías en los territorios.

COMENTARIOS FINALES

Superar la crisis económica y social en Colombia pasa por asumir una visión, apuesta y gestión del desarrollo económico no concentrada territorialmente, es decir, la cual no se agote en ser implementada en unas pocas zonas, regiones ciudades o departamentos. Para lograrlo, es necesario propiciar las condiciones para que municipios y departamentos puedan agenciar su propio desarrollo económico local. De este modo, desde sus administraciones públicas, en asocio con el sector privado y el social, es posible desatar acciones para que sus sistemas productivos se robustezcan en términos de competitividad y productividad. Igualmente, lleguen a lograr mayor y mejor distribución de la riqueza, más número de empleos y de calidad, mejores ingresos y más oportunidades económicas para el conjunto de la población. En Colombia, apostar por el desarrollo económico local no es fácil, cuando existen restricciones institucionales estructurales que lo limitan. Entre ellas se cuentan una política económica de corte centralista que no tiene en cuenta los territorios y un modelo descentralizador territorial que restringe las competencias y recursos a ciertos departamentos y municipios para apalancar el fomento económico de sus territorios. Dichas restricciones u obstáculos deban removerse para que en Colombia el desarrollo económico local se vuelva posible en la totalidad de los territorios.

Hay experiencias nacionales e internacionales que evidencian cómo sí es posible el desarrollo económico local desde los territorios. Diferentes ingredientes las atraviesan. Uno central es la innovación territorial, entendiendo por ella la movilización de la creatividad, la imaginación y el conocimiento para encontrar y aprovechar nuevas oportunidades económicas en los territorios. A lo anterior se suma un componente más, dado por la importancia de reorientar, organizar,

integrar y ordenar el espacio territorial estratégicamente para que dichas oportunidades económicas puedan suscitarse y consolidarse. A ello se suma la importancia de suscitar cadenas productivas o de valor entre diferentes eslabones y actores de los territorios, que permitan ganar en competitividad, productividad, costos, calidad y diversificación de productos a sus procesos productivos y bienes o servicios. Hay que agregar un ingrediente más: la convergencia de los sectores público, privado y social para que en su articulación mutua se creen visiones y movilicen recursos que pongan en un primer lugar el desarrollo económico local del territorio y de sus habitantes.

Estos esfuerzos de desarrollo económico locales serían difíciles de dar, o no tendrían un mayor alcance si, como lo mostraron los casos de China y Corea del Sur, no están acompañados y soportados en unos modelos de desarrollo económicos nacionales que movilicen apuestas económicas estructurales. Tales apuestas nacionales deben propiciar procesos escalonados de tecnificación, industrialización y tecnologización de los diferentes sectores productivos. Igualmente, deben suscitar la acumulación de capital público o privado que posibilite a mediano y largo plazo inversiones que soporten el apalancamiento de los procesos atrás anotados. Así mismo, esas apuestas nacionales han de financiar e impulsar la educación, al igual que la investigación en ciencia, tecnología e innovación. La educación posibilitará incorporar al grueso de la población al mundo productivo y laboral, mientras que la inversión en ciencia y tecnología impulsará la generación de mayor valor y riqueza para que de sus dividendos se pueda llegar a beneficiar el mayor número de personas. En estos modelos de desarrollo económico nacional, se evidencia la importancia del liderazgo del sector público para lograr dichas apuestas; en efecto, resulta esencial su papel para que se mantengan unas políticas y acciones de largo plazo que permitan ir consolidando, ampliando y escalando dicho desarrollo; para que la apuesta económica logre el apoyo y adhesión del conjunto de la población convirtiéndose en un propósito nacional.

La salida a la crisis económica y social de Colombia pasa entonces por avanzar en un desarrollo económico local que, siendo desconcentrado territorialmente y agenciado desde municipios y departamentos, cuente a su vez con un marco estructural del orden nacional. Es necesario que dicho desarrollo se soporte a su vez en un desarrollo económico nacional que, reivindicando la responsabilidad y el protagonismo del sector público, propicie procesos escalonados de tecnificación productiva, al mismo tiempo que ciclos de acumulación de capital para invertir en ello. Todo lo anterior no será posible sin los componentes territoriales de innovación, ordenamiento, eslabonamiento y asociatividad territorial productiva. Es la gestión pública local la que está llamada a asumir, dar vida y forma a dichos elementos para que sean posibles.

REFERENCIAS

- Albuquerque, F. (2014). El enfoque del desarrollo económico territorial. Programa Conecta DEL. <https://laboratorioterritorio.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2018/09/Albuquerque-ElEnfoquedelDesarrolloEconomicoLocal.pdf>
- Albuquerque, F. (1997). La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina. *Revista de la Cepal*, 1997(63), 147-160. <https://doi.org/10.18356/8152695d-es>
- Albuquerque, F. (2005). Desarrollo local en América Latina: oportunidades y desafíos para el trabajo decente. Documento de trabajo n.º 63. Organización Internacional del Trabajo.
- Aranda, Y. y Combariza, J. (2007). Las marcas territoriales como alternativa para la diferenciación de productos rurales. *Agronomía Colombiana*, 25(2), 367-376.
- Banco de la República. (2020). Reportes del Mercado Laboral. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9889/reporte-de-mercado-laboral-julio-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barajas, E. (2023). Modelo de gestión económica territorial para municipios pequeños: una apuesta de integración intermunicipal desde el turismo. [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional. Escuela Superior de Administración Pública.
- Beltrán, N. (2022). Papel del Estado en la reactivación económica. Diagnóstico y propuestas. En *La ESAP le propone al país*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Birkinshaw, J. y Ansary, S. (2014). Understanding Management Models: Going Beyond “What and Why” to “How” Work Gets Done in Organizations. En N. Foss y T. Saebi (Eds.), *The Organizational Dimension to Business Model Innovation* (pp. 85-103). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198701873.003.0005>
- Bodrožić, Z. y Adler, P. S. (2017). The Evolution of Management Models: A Neo-Schumpeterian Theory. *Administrative Science Quarterly*, 63(1), 85-129. <https://doi.org/10.1177/0001839217704811>

- Bonomi, E. (2022). Modelos territoriales de turismo cultural. Experiencia de la región Toscana, Italia. *Herramientas Eurosociales* (106), 4-40. Programa Eurosociales. https://eurosociales.eu/wp-content/uploads/2022/06/Herramienta_106_PS_Modelos-territoriales-turismo-cultural-Toscana.pdf
- Burbano, N. (2023). Elementos estratégicos y operativos de un modelo de gestión de sistemas productivos sostenibles: saberes locales para el fomento y activación de economías territoriales en Colombia. [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional.
- Burton, L. (2008). Tuscany, Italy. En J. Potter y M. Marchese (Eds.), *A Review of Local Economic and Employment Development Policy Approaches in OECD Countries: Case Studies of Regional Economic Development Approaches*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED), Papers, N.º 2010/08, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5km7rq22x8kl-en>.
- Cáceres, R. y Dini, M. (2022). Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile: análisis de los Programas Territoriales Integrados. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/237), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Cadena, M. (2023). Modelo de gestión para el fortalecimiento financiero en municipios. [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional. Escuela Superior de Administración Pública.
- Cayeros, S. E., Robles Zepeda, F. J. y Soto Ceja, E. (2016). Cadenas productivas y cadenas de valor. *Revista Educativa*, 10(11), 6-12. <https://doi.org/10.58299/edu.v10i11.238>
- Cejudo, G., Dussauge, M. y Michel, C. (Coords.) (2016). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. Instituto Nacional de Administración Pública / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- DEMUCA. 2018. *Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local*. Fundación DEMUCA.

- Dorado, I. (2022). *Relaciones entre nación y territorios* (J. M. Molina Giraldo, Ed.). Escuela Superior de Administración Pública.
- Dumani, L. (2018). La capacidad de formular una visión de un futuro deseado basado en valores y principios compartidos. En *Planificación estratégica* (pp. 1-13). EB-Prodec Universidad Núr.
- García, M. y Espinosa, J. (2013) *El Derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Giraldo, C. (2022). *Papel del Estado en la reactivación económica* (J. M. Molina, Ed.). Escuela Superior de Administración Pública.
- Guerrero, O. (2006). *Léxico de Administración Pública. Conceptos Básicos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hall, R. (1996). *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*. Pretince Hall Hispanoamericana.
- Hernaus, T. (2008). Process-based Organization Design Model: Theoretical Review and Model Conceptualization. *Working Paper Series*, Paper n.º 08-06. University of Zagreb. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1719657>
- Huertas López, T. E., Suárez García, E., Salgado Cruz, M., Jadán Rodríguez, L. R., y Jiménez Valero, B. (2020). Diseño de un modelo de gestión. Base científica y práctica para su elaboración. *Universidad y Sociedad*, 12(1), 165-177. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1439>
- James, Y. y Triana, J. (2023). Modelo de gestión para el manejo asociativo de los recursos hídricos para potencializar la agricultura. [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional. Escuela Superior de Administración Pública.
- Jonker, J., van Pijkeren, M. y Eskildsen, J. (2009). Trying to Understand Management Models. En J. Eskildsen y J. Jonker (Eds.), *Management Models for the Future* (pp. 1-17). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-540-71451-4_13
- Jordán Sánchez, J. C. (2011) La innovación: una revisión teórica desde la perspectiva de marketing. *Perspectivas* (27), 47-71.

- Maldonado, A. (2010). Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos. En *Series Estudios y Perspectivas*, 19. Cepal; Naciones Unidas.
- Marulanda, I. (2022). *Papel del Estado en la reactivación económica* (J. M. Molina, Ed.). Escuela Superior de Administración Pública.
- Mejía, R. (2023). Modelo de gestión para el desarrollo sostenible del turismo: una propuesta para departamentos y municipios de Colombia. [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional. Escuela Superior de Administración Pública.
- Milanesi, A. y Ramos, C. (2017). Public Management Models, Latin America. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.
- Misas, G. (2022). Papel del Estado en la Reactivación Económica (J. M. Molina, Ed.). Escuela Superior de Administración Pública.
- Molina, J (2023). Modelo de gestión para el desarrollo económico local. Elementos generales para su estructuración en departamentos y municipios en Colombia. [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional. Escuela Superior de Administración Pública.
- Montañez, M. (2018). *Las transformaciones en los espacios periurbanos y el rol de la planificación territorial en su configuración. El caso del municipio de Galapa, Atlántico*. Universidad del Atlántico.
- Naciones Unidas Colombia. (2020). Análisis de impacto socioeconómico en la crisis covid-19. https://colombia.un.org/sites/default/files/2021-11/Analisis-de-Impacto-Socio-economico-en-la-crisis-COVID-19-sin-Prologo-vf_compressed1.pdf
- Navarro, C. (2019). *La pobreza urbana municipal desde el enfoque multidimensional: el caso del municipio de Galapa, Atlántico*. Uninorte.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2015). *Local Economic Leadership*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

- Otálora, K. (2019) *Estudio comparativo entre el ministerio de educación nacional y la unidad de gestión pensional y parafiscales (2014-2017)* [Tesis de Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública].
- Otate, G. (1998). La notable elasticidad de los distritos industriales de la Toscana Gabi Dei Ottati. En *Las regiones ante la globalización (151-188)*. <https://doi.org/10.4000/books.cemca.3715>
- Pedraza, J. (2022). Ingreso y gastos públicos (J. M. Molina, Ed.). Escuela Superior de Administración Pública.
- Portafolio. (2020). Guajira, San Andrés y Cesar, donde más se desplomó la economía en 2020. <https://www.portafolio.co/economia/guajira-san-andres-y-cesar-donde-mas-se-desplomo-la-en-2020-553374>
- Racines, J. (2020). *Modelos y representación científica: Denotación, ejemplificación, interpretación y atribución* [Tesis doctoral, Universidad del Valle].
- Ramírez, K. (2023). Modelo de gestión económica local a nivel departamental: Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (ACIDC). [Manuscrito presentado para su publicación]. Proyecto de Investigación de Interés Institucional. Escuela Superior de Administración Pública.
- Sánchez Suárez, R. E., Jiménez Rodríguez, E. C., Velázquez Velázquez, G. G. *Geografía económica*. Pearson Educación.
- Vergara, R. (2015). *Organización e instituciones*. Siglo XXI.
- Xi, J. (2018). *Librarse de pobreza*. Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Zapata, O. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(111), 233-246. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Alcaldía de Galapa, (2015). Decreto Municipal N.º 138 de 2015. Por el cual se recodifica, compila y actualiza el estatuto de rentas del municipio de Galapa.
- Alcaldía de Galapa. (2023). Sitio web del municipio de Gálapa. <https://www.galapa-atlantico.gov.co/Paginas/default.aspx>

SOBRE LOS AUTORES

Wilson Ladino Orjuela

Escuela Superior de Administración Pública

Doctor en Gobierno y Administración Pública, DEA en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Sociología y sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Profesor de planta de la ESAP, categoría asociado e integrante del grupo Estado y Poder de la misma institución. Autor de varios libros y artículos en revistas indexadas.

Correo electrónico: whladino@unal.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4375-3841>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000315087

José Honorio Martínez

Escuela Superior de Administración Pública

Profesor universitario de la ESAP; filósofo por la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Fundación Manduco.

Correo electrónico: joseh.martinez@esap.edu.co

Santos Alonso Beltrán Beltrán

Escuela Superior de Administración Pública

Profesional en Ciencia Política, Administración Pública e Ingeniería Industrial; magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales; y doctor en Ciencia Política. Tiene una amplia trayectoria académica con experiencia docente e investigativa en temas de ciencia política y economía. Se desempeña como analista y asesor en temas de política regional, administración pública y desarrollo rural.

Correo electrónico: santos.beltran@esap.edu.co, alonsobeltran687@gmail.com

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000375241

Crispiniano Duarte Vega

Escuela Superior de Administración Pública

Docente de la ESAP, magíster en Administración Pública, doctor en Ciencias Sociales y Humanas, Estudios Multidisciplinarios/Interdisciplinarios de la Pontificia Universidad Javeriana.

Correo electrónico: crisduar@esap.edu.co, crispiduarte@hotmail.com

Maria Ceci Misoczky

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profesora de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, del Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, Brasil. Se graduó de Medicina y de la maestría en Planeamiento Urbano y Regional de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, institución en la que también obtuvo su título de doctorado en Administración.

Correo electrónico: maria.cecim@ufrgs.br

Olga Lucía Fernández Arbeláez*Escuela Superior de Administración Pública*

Doctora en Educación, estancia postdoctoral en metodología comparada, especialista en Docencia Universitaria y psicóloga. Se desempeña como profesora e investigadora de la ESAP en el campo de la educación, el desarrollo humano, la ciudadanía y los derechos humanos. Pertenece al Grupo de Investigación ORION y a la Línea en Derechos Humanos.

Correo electrónico: olga.fernandez@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8110-6381>

Pablo Alberto Bulcournf*Universidad Nacional de Quilmes*

Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se ha especializado en historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina, así como en políticas públicas comparadas. Se desempeñó en dos oportunidades como secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Es coordinador del grupo de Investigación sobre Historia de la Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), donde integró su comité ejecutivo. Consultor del Programa de Naciones Unidas.

Correo electrónico: pablo_bulcournf@yahoo.com.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4859-2194>

Nelson Dionel Cardozo

Universidad Argentina de la Empresa

Profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (GIPPC-ALACIP) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Se desempeñó como pro-secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Correo electrónico: nelson.cardozo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3385-653X>

Jesús María Molina

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público e historiador. Docente de carrera e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales; magíster en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura; y doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Correo electrónico: jesumoli@esap.edu.co

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000461865

PASADO Y PRESENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
VOL. I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN DEBATE: ESTADOS,
GOBIERNOS, SOCIEDADES hace parte de la *Colección Vademécum*
de la Administración Pública. Para su composición se usaron fuentes
de la familia *Adobe Jenson Pro*. Su cuidado estuvo a cargo del Grupo
de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública,
responsable del sello Editorial ESAP, y se imprimió en la Imprenta
Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN SUPERIOR

Geopolítica y acuerdos comerciales para el mercado común colombo-venezolano |

Luis Nelson Beltrán Mora (2025)

El teletrabajo en las administraciones públicas colombianas: Las voces de los actores |

Edgar

Enrique Martínez Cárdenas, Harold David Pico

García y Mario Esteban Ujueta Marín (2025)

COLECCIÓN DIDÁCTICA

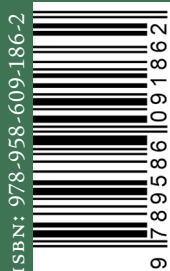
Fundamentos sociológicos: De las teorías a la

transformación social en la administración pública |

Jesús María Molina Giraldo y Marcela Castañeda

González (editores académicos) (2025)

Este libro, dispuesto en tres volúmenes, deriva de una batalla desde las ideas para seguir consolidando la unidad-en-común y la comunidad académica, al igual que el intelecto colectivo dispuesto al autocuidado del pensar diverso sobre lo administrativo público, que es a la vez político, social y territorial. Este primer volumen, *La administración pública en debate: Estados, gobiernos, sociedades*, discurre sobre temas tan enriquecedores como el principio del mérito en la historia colombiana y la necesidad de superar el patrimonialismo en el devenir nacional; la experiencia del populismo en el Perú y su sentido para los estudios político-administrativos en América Latina; una lectura marxista de las figuras de Estado y estado de excepción, y las “herramientas burguesas” para burlar el orden legal; un análisis crítico del desarrollo como uno de los conceptos más influyentes reorientado como agenda de lucha social en la defensa de formas de vida frente al capital, por mencionar algunos. Así, este volumen pone en la mesa discusiones que merecen la atención de una comunidad lectora amplia, interesada en pensar y repensar la administración pública.



**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**