

Institute | Instituto
of Latin American Studies | de Estudios Latino Americanos

European Journal of Latin American Studies



Revista Europea de Estudios Latino Americanos

Vol. 2, No. 2 - 2014

Bucharest | Bucarest

Scientific committee | Comité científico

- Francisco Aldecoa Luzzáraga – Universidad Complutense de Madrid, Madrid
- Enrique Banús Irusta – Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona
- Iordan Gheorghe Bărbulescu – Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București
- Constantin Bușe – Universitatea București, București
- Hector Casanueva - Universidad Pedro de Valdivia, Santiago de Chile
- Pablo Antonio Fernández Sánchez - Universidad de Sevilla, Sevilla
- Ioan Horga – Universitatea din Oradea, Oradea
- Roy Joaquin - University of Miami, Miami
- Carlos Francisco Molina del Pozo – Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares
- Jorge Alberto Quevedo Flores - Universidad de Guadalajara, Guadalajara
- Carlos Enrique Ruiz Ferreira – Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba

Editorial Committee | Comité Editorial

- Ioana Antoaneta Dodi
- Mihai Alexandru Ghigiu
- Raluca Georgiana Săftescu

European Journal of Latin American Studies is published by the **Institute of Latin American Studies**

30 A Expozitiei Street, District 1, Bucharest, Romania

Revista Europea de Estudios Latino Americanos es publicada por el **Instituto de Estudios Latino Americanos**

Calle Expozitiei, no. 30 A, código 010643, sector 1, Bucarest, Rumania

ISSN 2286 - 0053

ISSN-L 2286 - 0053

Contents

INfo LATIN AMERICA	Pg
<i>The Federal Republic of Brazil</i> Iulia Balteanu	6
Papers	
<i>Postneoliberalismo y (re)periferalización: continuidades y cambios recientes en la naturaleza del Estado Boliviano</i> Juan ARELLANES. Fernanda FUEYO RODRÍGUEZ	19
<i>Economic empowerment of women in Latin America in the light of the EU's trade and development policy</i> Lilla HAJDÚ. Ágnes SOLTI	58
<i>The European Union as an integration model for Latin America and the Caribbean – reality or wishful thinking?</i> Bianca MINA	95
<i>Intervención del Estado y referenciales de política social en América Latina. ¿Hacia una nueva regulación de la cuestión social?</i> Susana PEÑALVA	113
<i>La formación del Estado nacional en Chile</i> Alberto SEPÚLVEDA ALMARZA	140

Contenidos

INfo AMERICA LATINA	Pg
<i>República Federal de Brazil</i> Iulia Bălteanu	6
Artículos	
<i>Postneoliberalismo y (re)periferalización: continuidades y cambios recientes en la naturaleza del Estado Boliviano</i> Juan ARELLANES. Fernanda FUEYO RODRÍGUEZ	19
<i>Economic empowerment of women in Latin America in the light of the EU's trade and development policy</i> Lilla HAJDÚ. Ágnes SOLTI	58
<i>The European Union as an integration model for Latin America and the Caribbean – reality or wishful thinking?</i> Bianca MINA	95
<i>Intervención del Estado y referenciales de política social en América Latina. ¿Hacia una nueva regulación de la cuestión social?</i> Susana PEÑALVA REELA	113
<i>La formación del Estado nacional en Chile</i> Alberto SEPÚLVEDA ALMARZA	140

The Federal Republic of Brazil (Brasil)

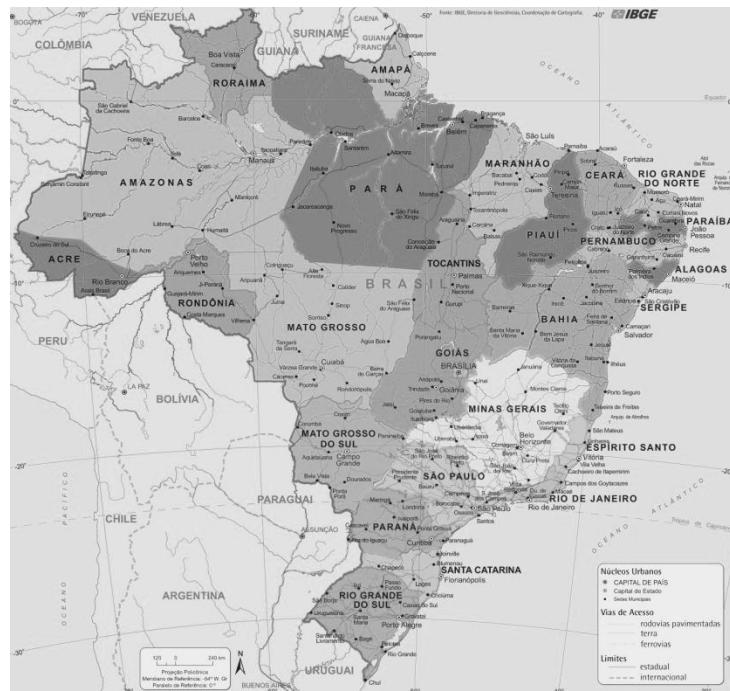
Iulia BALTEANU¹

Brazil – country profile

A famous saying in Brazil is: *Brasil não é um país, é um continente!* (tr. In English: *Brazil is not a country, but a continent!*) Easy to understand when we look at the figures that define this country's profile.

Area and Administrative Units

Area: With an area of 8.511.965km², Brazil is the largest country of Latin America, covering 47.4% of the total area of South America. The maximum distance from North to South is of 4.395km, and from East to West of 4.319km. The Brazilian Atlantic Coast has 7.367km. According to the Brazilian Institute of Geography and Economics (IBGE), the total area of Brazil, including its islands is of 8.547.000. km²



Administrative Units: The Federal Republic of Brazil is a union of twenty-seven Federal Units of which twenty-six states and one federal district (DF), where the capital city – Brasília is located. The Brazilian administrative units are: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal*, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

¹ Iulia BALTEANU – PhD Candidate at the National School of Political and Administrative Studies in Bucharest, Romania (SNSPA)

Brazilian Flag



The national flag of Brazil was officially adopted on 19th of November of 1889 and consists of a blue disc representing the starry sky crossed by a curved white band inscribed with the national motto “*Ordem e Progresso*” within a yellow rhombus, on a green field. The green field and the yellow rhombus were preserved from the previous imperial flag, the green being the House of Braganza of Emperor Pedro I and the yellow representing the House of Habsburg of Pedro’s wife, Empress Maria Leopoldina. The blue circle with the twenty-seven stars represents the arms of the Empire of Brazil. The stars position on the flag present the sky over Rio de Janeiro on the 15th of November of 1889 and represent the federal units of Brazil. The motto “*Ordem e Progresso*” is Auguste Comte’s motto of positivism: “”*L’amour pour principe et l’ordre pour base; le progrès pour but*” (tr. In English: Love as a principle and order as the basis; progress as the goal)².

The Largest Cities in Brazil – Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília

Rio de Janeiro - The city of Rio de Janeiro will celebrate its 450th birthday in 2015 and has a rich and colorful history. The seat of power of the Portuguese Colonial Empire in the early 19th century and later the capital of the Brazilian Republic, Rio has been a witness and key player in many chapters of the Brazil’s story. The city has always been a fertile ground for sports and art and its symbol is the Statue of Jesus the Redeemer. Rio de Janeiro is the second largest population city in Brazil counting 6.453.682 inhabitants.³

São Paulo – is the most populous city in Brazil, in the Americas and the worlds twelfth largest city, counting 11.895.893 inhabitants. São Paulo is the capital of the state of São Paulo, Brazil's most populous and wealthiest state. The city exerts strong regional influence in commerce, finance, arts and entertainment and a strong international economic influence. São Paulo has the largest economy by GDP in Latin America and Southern Hemisphere and is home of the São Paulo Stock Exchange, the second largest stock exchange in the world in market value.⁴

² Presidência da República: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/simbolos-nacionais/bandeira/bandeira-nacional>

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Economia (IBGE) – estimated at 1st of July of 2014

⁴ *Idem* 3

Brasília – The Capital City - is situated within the Federal District. Brasilia was built in the year 1960, from scratches, in an arid deserted area in the center of Brazil. Brasilia counts 2.852.372⁵ inhabitants and was the creation of Juscelino Kubitschek known as JK. The chief architects of the city were the famous Oscar Niemeyer and Lucio Costa, assisted by the well-known landscape architect Roberto Burle Marx. Brasilia is the only city founded during the 20th century that has been awarded the status of a UNESCO World Heritage Site. The criteria for this esteemed title are strict, bearing testimony to the innovation and creativity of this modern city.⁶

The Federal Republic of Brazil occupies almost half of the South America continent and is the 5th country in the world as of population, counting 201 million citizens.⁷

Brazil Data and Indexes⁸:

- **Land Area:** 8.5 million sq. km.
- **Population:** 201,5 million (estimated in 2014)
- **Races / Ethnicities:** White—47.7%, Brown—43.1%, Black—7.6%, Asian—1.1%, Indigenous—0.4% (estimated in 2013)
- **Religions:** Catholic—65%, Evangelical Christian—22%, None—8%, Other—4% (estimated in 2013)
- **Official Language:** Portuguese
- **Gross Domestic Product (GDP):** \$2.2 trillion (estimated in 2013)⁹
- **GDP / Capita:** \$10.958 (estimated in 2013)¹⁰
- **Main Products Exports:** iron ore, soy beans, oil, meat, motor vehicles and parts, machinery, and sugar (2013)¹¹
- **Life Expectancy at Birth:** 73.2 years (estimated for 2010-2015)
- **Adult Literacy Rate:** 90.4% (2013)
- **Poverty Rate:** 18.6% (2013)

⁵ *Idem 3*

⁶ Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, accessed at 20th of January of 2015

⁷ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2013*, December 2013, p.33, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/51945/> AnuarioEstadistico2013.pdf.

⁸ *Idem 3*

⁹ GDP estimates from the International Monetary Fund (IMF);

¹⁰ *Idem 9*;

¹¹ Global Trade Atlas;

The Political System

The Constitution

After the monarchy was abolished in Brazil, in 1888, the country became Republic and the first Constitution of 1891 established a presidential system and three independent powers: Executive, Legislative, and Judiciary. The same structure was retained in Brazil's next six subsequent republican constitutions, including the present one, drafted by a specially empowered National Congress elected in 1984, and formally promulgated on October 5, 1988. The 1988 Constitution incorporates many new concepts ranging from environmental protection to increased powers for the legislature in its relationship with the Executive. Among the new constitutional guarantees are the access of citizen to any data about him kept by the Government, severe punishment for breaches of civil liberties and rights, for not treating the citizens equally, independent of their sex, race and age, and for hate speeches and created a constitutional framework to block the coups d'état of any kind.¹²

The Executive

The President of the Republic has all the powers clearly defined by the Constitution and is the head of the Executive. The President and the Vice President are elected for a four-year term, and may be re-elected for a second term. The Constitution allows the Congress to impeach the President under special circumstances. The Vice President automatically fills the office of President for the remainder of the original term. The President of the Republic appoints the Ministers of State, who are directly responsible to him and whom can be dismissed at any moment.

The President – Dilma Rousseff

President Dilma Vana Rousseff was born in Belo Horizonte, on 14th of December of 1947, from a Bulgarian lawyer immigrant father, Pedro Rousseff, and a Brazilian school teacher from Rio de Janeiro, Dilma Jane da Silva. She is the middle child of three.

She began her studies in the traditional schools, in Belo Horizonte, and at the age of 16 at the Central State High School, where she faced her first battles for democracy, social justice and economic development in her country. She participated in several protests against the military coup

¹² Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

against the elected President João Goulart and took part of the organized resistance against the dictatorship.

She was arrested and tortured within the undergrounds of the military regime. Dilma Rousseff was imprisoned by the military regime and spent nearly three years (1970-1972) in the Tiradentes penitentiary, in São Paulo. Freed in 1973, she moved to Porto Alegre and began to study Economics at the Federal University of Rio Grande do Sul and, in 1975, started working as an intern at the Economics and Statistics Foundation (*Fundação de Economia e Estatística, FEE*) graduating her bachelor's degree in Economics in 1977. In the early 80's she helps the foundation of the Democratic Labor Party (PDT) in Rio Grande do Sul. In 1993 she is appointed State Secretary of Energy, Mines and Communication. In 2000 Dilma joined the Workers' Party (PT) and in 2001, due to the great managing of the energy crisis in Rio Grande do Sul, President Luiz Inácio Lula da Silva invited Dilma, in late 2002, to join the transition team to the next Federal government. After Lula's inauguration, she was appointed Minister of Mines and Energy. She coordinated several Brazilian government projects as: the introduction of biodiesel into the Brazilian energy matrix, *Luz para Todos* (Light for All), chaired Petrobrás' Board of Directors, *Programa de Aceleração do Crescimento*, PAC (Growth Acceleration Program), the popular housing program *Minha Casa, Minha Vida* (My House, My Life),

In 2010 Dilma left the Federal government to run for president, the Workers Party (PT) formalizing her candidacy. On 31st of October 2010, Dilma Rousseff, at the age of 63, was elected President of the Federative Republic of Brazil, with over 55.7 million votes (56.05%). She was the first elected woman to occupy the Planalto Palace, as well as the first woman appointed Secretary of Finance of Porto Alegre, the first woman State Secretary of Energy, the first woman Minister of Mines and Energy and Chief of Staff as well.

In 2014 she ran for re-election, after a four-year government marked by the strengthening of social inclusion and inequality reduction programs launched under Lula's government: *Bolsa Família* (Family Grant), *Brasil Sem Miséria* (Brazil Without Poverty), *Minha casa, Minha Vida*; *Fundo Social* (Social Fund). During her term in office, Dilma has created more and new programs to improve the lives of the low-income Brazilians. She implemented the social programs *Mais Médicos* (More Doctors), *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego-Pronatec* (National Program for Access to Technical Education and Employment), *ProUni*, *Fies*, *Ciência*

sem Fronteiras (Science without Borders) etc. On 26th of October 2014 she was re-elected as president of Brazil.¹³

The Government

Brazil is a federative republic composed of 26 States and one Federal District where Brasília, the capital of the country, is situated. Each State has its own government, with a structure that mirrors the federal level, enjoying all the powers defined in the constitution, that are not specifically reserved for the Federal Government or assigned to the Municipal Councils. The head of the state executive is the Governor, elected by direct popular vote under the Federal Constitution. The one-chamber state legislature is the State Assembly. The state judiciary follows the federal pattern and has its jurisdiction defined so as to avoid any conflict or superimposition with the federal courts.

The Legislative

The national legislature is the National Congress (Congresso Nacional) composed of two houses, the Chamber of Deputies (Câmara dos Deputados) and the Federal Senate (Senado Federal).

The number of members in the Chamber of Deputies from each State and the Federal District is proportional to its population. Deputies are elected for four-year terms. The Senate is composed of three Senators from each state and the Federal District, elected for a term of eight years. Senatorial elections are staggered (one-third and then two-thirds) every four years, in elections held concomitantly with those for the Chamber of Deputies. A Deputy and a Senator can stand for re-election without restriction. In 2014, there were 81 Senators and 513 members of the Chamber of Deputies.¹⁴

The Judiciary

Judicial powers are vested in the Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal), in the Superior Court of Justice (Superior Tribunal de Justiça), regional courts, and in specific courts for electoral, labor, military, and other matters. The justices and judges of all the courts, at both

¹³ Presidência da República: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/presidenta/biografia/biografiadilma>

¹⁴ Senado Federal, <http://www.senado.gov.br/>

the federal and the state levels, are appointed for life. The Federal Supreme Court is at the apex of the judicial system. It has its seat in Brasília, but holds jurisdiction throughout the country. It is composed of eleven Justices, of proven legal and constitutional training and experience, appointed by the President of the Republic, with the prior approval of the Senate.¹⁵

The Voting System

Voting is universal and compulsory for all literate citizens from 18 to 70 years of age. Voting is optional for citizens aged 16 and 17, for senior citizens above 70, and for illiterates of any age. Candidates must belong to a political party. Higher Electoral Tribunal is responsible for registering political parties subject to conformance to certain minimum legislated requirements. Voting is undertaken using electronic methods even in remote parts of the country, thereby reducing potential for fraud and decreasing the time taken for results to be declared.¹⁶

The Political Parties

Brazil has a multiparty system with several political parties sharing the vote. According to the Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Brazil counts with 32 registered parties, with more than 15 million people affiliated. Brazil has a multiparty political system, with full freedom affiliation, that social science analysts call of Coalition Democracy, where no party can gain power alone and have to create alliances in order to stand for the elections and govern.

Of its 32 officially registered parties, Brazil is actually governed by a group of five parties that dominate the national political landscape:

- **PT - Partido dos Trabalhadores (Workers' Party)**

The Workers' Party was officially launched in 1982, from a trade union organization of workers in the state of São Paulo, led by former president Luis Inácio Lula da Silva. After Lula's administration (2003-2011), PT successfully conducted other of its members, president Dilma Rousseff, to presidency. With a center-left orientation, PT is one of the most expressive parties in Brazil.

¹⁵ Ministerio da Justiça: <http://www.justica.gov.br/>

¹⁶ Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.jus.br/>

- **PSBD – Partido da Social Democracia Brasileira (Brazilian Social Democracy Party)**

PSDB was founded in 1988 by important figures of national politics, as former president Fernando Henrique Cardoso. The party classifies its orientation as center-left, but several left-wing intellectuals and critics define PSDB actions as center-right. The PSBD is the main opposition to the PT.

- **PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (Brazilian Democratic Movement Party)**

PMDB was born from one of the dictatorship parties, the MDB. It is a center-right party.

- **DEM – Democratas (Democrats)**

DEM is a center-right party, adept to the liberalism.

- **PP – Partido Progressista (Progressive Party)**

The PP origins remounts to dictatorship party ARENA. It is know for its religious right-wing orientation.

Political History of Brazil

The country became independent from Portugal in 1822, establishing a constitutional monarchy. The slavery was abolished in 1888 and Brazil was declared republic in 1889. The power of the state remained to the land owners and all the economic and political actions were not including the poor majority of the citizens. The following period of the Republic was authoritarian, ruled by Getúlio Vargas (1930-1945) that aimed to centralize the power. He inserted the working classes system and the high-scale industrialization. From 1945 to 1964 the state was under multiparty democracy but the economic growth stopped and the political polarization induced instability. In 1964 took place the military coup that lasted for two decades, until 1985. The Brazilian military dictatorship was not as brutal as in the other countries from South America and continued to allow the presence of the Congress and the industrialization and urbanization process. After 1985, the civilian rule was restored and the new constitution was adopted.

The 1988 constitution promulgated by the 1985 assembly was amending the liberal democracy, the bicameral Congress consisting of the Deputies Chamber and the Senate, and the

independent judiciary system. Even though Brazil became a democracy, during the first decade, until 1995 the political system was uncertain and the economy unstable. The first two presidents (Fernando Collor '90-'92 and Itamar Franco '92-'94) did not complete their terms and the stabilization process started in '95 when the President Fernando Henrique Cardoso was elected.

1994 marked the beginning of a new economic era in Brazil, due to the “*Real Plan*” (Plano Real). The Plan aimed to stabilize the domestic currency – “*cruzeiro*” and control the inflation of the post-military dictatorship Brazil.¹⁷

In 2003, President Luis Inácio Lula da Silva, known as „*Lula*”, became president of Brazil. He was elected after four attempts at the Republic’s presidency as a candidate for *PT - Workers’ Party* (Partido dos Trabalhadores). In his first term, Lula continued the policies adopted by Fernando Henrique Cardoso, aiming to control the expenditures, granting autonomy to the Central Bank of Brazil and continuing the social programs in order to reduce poverty. The Lula Administration had its critics but the numbers showed good results in the social and economic sectors, for the period 2001-2011 as follows: the percent of population living in poverty fell from 37.5% to 20.9%, the percent of population living in extreme poverty fell from 13.2% to 6.1%¹⁸ and the Gini coefficient¹⁹ falling from 0.64 to 0.56. ²⁰

In 2011, Dilma Rousseff, also a member of PT, as her predecessor Luis Inácio Lula da Silva, was elected. At the end of her first term, in order to regain the trust of the citizens, „Presidenta Dilma” declared her five „*pacts*” related to education, public transportation, healthcare, political reform and fiscal responsibility.²¹ In October of 2014 she was re-elected as President of the Federal Republic of Brazil.

International Organizations Membership

Brazil is member of several international organizations as follows: Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean (OPANAL), Food and Agriculture Organization (FAO), Group of Twenty Finance Ministers (G20), International Bank

¹⁷ Alkimar R. MOURA, 2007, „*PAEG e Real*”, Editora FGV, Rio de Janeiro, Brasil

¹⁸ ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2012, December 2012, p.65, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/48864/AnuarioEstadistico2012_ing.pdf.

¹⁹ The Gini coefficient is a value between zero and one, where zero represents complete equality and one represents complete inequality.

²⁰ ECLAC, December 2012, op.cit., p.70.

²¹ Presidência da República Federativa do Brasil, “*Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Reunião com Governadores e Prefeitos de Capitais*”, June 24, 2013.

for Reconstruction and Development (IBRD), International Criminal Court (ICCt), International Criminal Police Organization (Interpol), International Monetary Fund (IMF), Nuclear Suppliers Group (NSG), Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), Southern Cone Common Market (Mercosur), Union of South American Nations (UNASUR), United Nations (UN), United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), World Customs Organization (WCO), World Health Organization (WHO), World Trade Organization (WTO).

Brazilian Culture

The Brazilian culture is one of the most diversified in the world. As Brazil is a melting pot of immigrants, its culture is a result of influences from around the world, with a Brazilian touch.

Visual Arts. The tradition for Brazilian visual arts starts in 1816 when the Imperial Academy of Fine Arts was created. The first Romantic painters were Victor Meirelles and Pedro Américo. At the beginning of the 20th century, São Paulo hosted the Modern Art Week of 1922, where famous Brazilian modern artists like Tarsila de Amaral, Emiliano di Cavalcanti and Victor Brecheret were introduced. Other important visual artists of the 20th century are the surrealist Ismael Nery and Candido Portinari.

Architecture is one of the most important artistic fields in Brazil. The country has an eclectic style, presenting a mixture of colonialist architecture with the very modern pieces of the contemporaneity. The North part of the country, as the Bahia, Minas Gerais and Pernambuco areas, are dominated by the colonial baroque style. The city of São Paulo, Rio de Janeiro and Brasília are dominated by the modern architecture developed by Oscar Niemeyer and the landscape architecture of Roberto Burle Marx, the designer of the Copacabana promenade.

Literature. The most important Brazilian writers are Machado de Assis, Mário de Andrade, Oswald de Andrade and the poets João Cabral de Melo Neto, Carlos Drummond, Vinicius de Moraes. The most translated Brazilian writers worldwide are Jorge de Amado and Paulo Coelho.

Television, Cinema and Theatre. Television plays a crucial role in the formation of the contemporary popular culture of Brazil. Television is the principal element of mass-media and the “*novelas*” are the most widely watched programs in the country. The Brazilian “*novelas*” were exported in more than 120 countries and are watched by most of the Brazilian citizens. As

for cinema, Brazilian movies won several international festivals prices. Cinemas and theaters are very popular in Brazil. The most famous Brazilian movie world-wide is the 2002 “*City of Gods*”.

Music. Brazilian music is one of the most recognizable elements of the Brazilian culture. There are several music styles among the country such as samba, bossa nova, choro, MPB, sertanejo, maracatu etc. *Samba* is the most popular music genre in Brazil and is a mixture of European and African music. Most famous samba singers are Cartola, Zeca Pagodinho, Noel Rosa etc. *Bossa Nova* and *MPB* became mainstream popular in the 50’s with Antônio Carlos Jobim and Vinicius de Moraes song – “Chega de Saudade” and “Garota da Ipanema”. Other important singers are Caetano Veloso, Gilberto Gil, Tom Zé, Elis Regina etc. In the last years the *sertanejo* genre became popular in Brazil and worldwide. Is a type of country Brazilian music, the bands using accordions and harmonicas and the most popular singers are Michel Teló and Gustavo Lima.

Sports. The most popular sport in Brazil is football. Many Brazilian players are famous around the world like Pelé, Ronaldo, Kaká, Ronaldinho, Neymar etc. The Brazilian national football team (*Seleção*) is one of the best in the world and won the FIFA World Cup five times. Other popular sports in Brazil are: beach football, martial arts, capoeira, Brazilian Jiu-Jitsu and auto racing.

Beauty. In Brazil beauty is very important and vanity does not carry a negative connotation. Brazil has the greatest number of plastic surgeons per capita in the world. The money Brazilian women spend on beauty products and plastic surgeries is a high share of their income. Beauty in Brazil is seen as an asset that helps people achieve better jobs, better social inclusion and a better image about themselves. A harsh but true saying about beauty in Brazilian culture is “*there are really no ugly people, there are only poor people*”²²

The Carnaval

The Brazilian Carnaval is not a Rio de Janeiro celebration but a period of holiday for entire Brazil. The Carnaval takes place forty-six days before Easter, lasts between three and seven days, and has its origins in pagan traditions. The most famous carnivals are the ones in Rio de Janeiro,

²² Thaís Machado-Borges, 2009, "Producing Beauty in Brazil: Vanity, Visibility and Social Inequality". Vibrant - Virtual Brazilian Anthropology. Brazilian Anthropological Association Pag. 1–30.

Bahia, Pernambuco. The carnaval is a street manifestation that unifies the rich and the poor, costumed, dancing, singing and celebrating. During the carnaval, on the streets of each Brazilian cities there are “*blocos de carnaval*” - bands singing traditional carnaval music on slow-moving truks, followed by people dancing and singing all together. The most famous carnaval is the one in Rio de Janeiro that has the world-wide known part - Samba Schools Contest on the Sambodromo, and the street carnaval part for all the people in the city. The spectacular part of the Rio de Janeiro carnaval are the small, shiny, heavy carnaval dancers costumes made of feathers and the ability of the dancers to samba for several hours without pauses. The Bahia festival is also famous for its dances, the reggae music mixtured in the traditional one, but also for the colourful costumes and the amazing Bahia beaches in the area. The Pernambuco carnaval pre-parades start one week before the official carnaval and end in the Ash Wednesday. The Pernambuco carnaval traditions are different, the “*blocos*” featuring giant dolls as its group leaders.

Brazil can be described using Oscar Nyemeier’s words: “*Curves are the essence of my work because they are the essence of Brazil, pure and simple.*”

Bibliography:

- MACHADO-BORGES, Thaïs, 2009, "Producing Beauty in Brazil: Vanity, Visibility and Social Inequality". Vibrant - Virtual Brazilian Anthropology. Brazilian Anthropological Association.
- MOURA, Alkimar R., 2007, „PAEG e Real”, Editora FGV, Rio de Janeiro, Brasil.
- CERVO, Amado Luis and BUENO, Clodoaldo – 2nd Ed., 2002, “História da Política Exterior do Brasil”, UnB, Brasília.
- SOREANU PECEQUILO, Cristina, 2008, „A política externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”, Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, Vol. 51, No. 2.

Institutions:

- Global Trade Atlas;
- International Monetary Fund (IMF);
- Instituto Brasileiro de Geografia e Economia (IBGE);
- Ministério da Justiça;
- Presidência da República;
- Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal;
- Senado Federal;
- Tribunal Superior Eleitoral;
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

**Postneoliberalismo y (re)periferalización: continuidades y cambios
recientes en la naturaleza del Estado Boliviano**

Juan ARELLANES²³

Fernanda FUEYO RODRÍGUEZ²⁴

Resumen

El Estado Plurinacional de Bolivia ha experimentado profundas transformaciones en el siglo XXI. Tales transformaciones se han producido en todos los Estados sudamericanos, aunque con distintos niveles de intensidad. No queda claro si las trasformaciones han concluido para dar paso a un periodo de relativa estabilidad o si se han convertido en una situación quasi permanente de cambio. Adherido al análisis de sistemas-mundo, el presente artículo presenta evidencia sobre la transformación de Bolivia como parte de la dinámica del sistema-mundo moderno. La especificidad de los cambios producidos en Bolivia es resultado de un proceso de transformación interna (esencialmente, la sustitución de un régimen oligárquico neoliberal por un régimen nacionalista-indigenista extractivista) posibilitado por dinámicas geopolíticas regionales y globales: el ascenso de Brasil como potencia regional y la irreversible decadencia hegemónica de Estados Unidos de América en Sudamérica. Las dinámicas geopolíticas regionales y globales posibilitaron la transformación interna pero también limitan férreamente los alcances del nuevo proyecto estatal en Bolivia.

Palabras clave

(Re)periferalización, Postneoliberalismo, Extractivismo, Exportaciones primarias, Movimientos sociales.

²³ Centro Anáhuac de Investigación en Relaciones Internacionales (CAIRI), Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Anáhuac – México Norte, juan.arellanes@anahuac.mx

²⁴ Centro Anáhuac de Investigación en Relaciones Internacionales (CAIRI), Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Anáhuac – México Norte, fernandafueyo.anahuac@gmail.com

Introducción

Durante la primera década del siglo XXI, el Estado Plurinacional de Bolivia²⁵ experimentó las mayores transformaciones políticas de su historia contemporánea: una Asamblea Constituyente, respaldada por una intensa movilización social que enfrentaba al modelo económico neoliberal vigente desde la década de 1980, modificó profundamente la Constitución Política del Estado y, más importante aún, transformó sensiblemente la «forma» de hacer política en dicho país. Quizás el rasgo más significativo de tales transformaciones políticas fue la elección de un presidente indígena, el primero de la historia de un país en el que casi dos de cada tres habitantes son indígenas y siempre había sido gobernado por líderes criollos o mestizos. A pesar de una mejoría en prácticamente todos los indicadores sociales a partir de 2005 (fecha de la «estabilización» política y de la elección de Evo Morales), aún se mantiene una activa movilización social e indígena en contra de un gobierno, del que, quizás, se crearon demasiadas expectativas.

La principal hipótesis de este trabajo es que, a pesar de las profundas transformaciones políticas, los cambios económicos no han sido esenciales para el Estado Boliviano. Aunque hay una clara mejoría en diversos indicadores económicos (volumen y tasa del crecimiento del PIB, aumento de las exportaciones, etc.), en comparación con la época neoliberal *sensu stricto* (c. 1985-2005), se trata de mejorías dentro de un mismo modelo. En otras palabras: Bolivia cuenta con un gobierno postneoliberal (de base indigenista y nacionalista) que puede desarrollar una política social más sensible y progresista que el régimen oligárquico neoliberal anterior, pero aún mantiene un modelo económico extractivista que ha profundizado la dependencia económica boliviana en sus exportaciones primarias. Se trata de una condición a la que denominamos (re)periferialización.

Pero la situación es mucho más compleja debido a que la sustitución del régimen oligárquico neoliberal por el régimen indigenista-nacionalista postneoliberal, fue posible gracias no sólo a las intensas movilizaciones sociales internas, sino también gracias a las transformaciones

²⁵ Nombre oficial del Estado desde 2009. De aquí en adelante lo denominaremos simplemente Bolivia.

geopolíticas regionales, esencialmente, la pérdida de predominancia estadounidense en Sudamérica y el notable ascenso de Brasil como potencia regional. Es en dicho contexto en el que mejor puede comprenderse el mantenimiento de las movilizaciones sociales contra el gobierno posneoliberal: son manifestaciones contra el modelo extractivista que no se ha abandonado y que, al menos en el corto plazo, no podrá abandonarse.

El problema esencial de las contradicciones sociales en Bolivia no es el régimen político sino su condición periférica en la economía-mundo capitalista.

1.Dinámica geopolítica y tendencias de larga duración en América Latina

1.1.El proyecto neoliberal como (re)periferialización de América Latina

Entre 1968 y 1973 la economía-mundo capitalista experimentó una crisis de rentabilidad industrial en las economías de los estados centrales (EE.UU., Europa Occidental y Japón) que puso fin al explosivo crecimiento de posguerra mundial. Las estrategias impulsadas para salir de dicha crisis provocaron amplias transformaciones económicas (el proyecto de globalización), políticas (la revolución neoliberal) y culturales (la sensibilidad posmoderna) en prácticamente todo el mundo (Harvey 1989; Arrighi 2007).

La década de 1970 atestiguó en América Latina la crisis de los proyectos populistas-nacionalistas que habían nacido de la crisis de 1929 y se habían consolidado con las estrategias de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Tales proyectos, al tratarse de una «industrialización trunca», mostraban una creciente debilidad desde la década de 1960, pero fueron desmontados veloz y violentamente por medio de la ola de regímenes militares que arrasaron el subcontinente a partir de 1973. Los argumentos ideológicos esgrimidos por las cúpulas militares (inmersas en la retórica de la Guerra Fría), no cambian el resultado real: la base económica industrial construida en las décadas anteriores fue desmontada por los regímenes militares (Klein 2008).

La celeridad con que se impulsó un nuevo modelo económico de base neoliberal, el estrecho vínculo político entre las dictaduras militares y el Estado norteamericano (Grandin 2007), y la firmeza con que se impuso el «desencanto ideológico» (Castro-Gómez 1996, 17) en toda la región, no puede considerarse un mero accidente. En términos sistémicos se trató de un proceso de reestructuración industrial global: la crisis de rentabilidad obligó reubicar el «exceso» de capacidad industrial de los estados centrales en regiones semiperiféricas de mano de obra barata como el pacífico asiático, provocando la desindustrialización de los «viejos» cinturones industriales en el Este de Estados Unidos y en Europa Occidental (Arrighi 2007), pero también de otras semiperiferias, lo que devino en la desindustrialización de los cinturones industriales «emergentes» en América Latina (Delgado 2008).

Dentro del marco existente de la economía-mundo capitalista, una contracción [como la iniciada a principios de la década de 1970] es más o menos ventajosa para todos los países semiperiféricos, pero sólo unos pocos son capaces de traducir dicha ventaja en un cambio real en su posición económica. [...] un país semiperiférico alcanza el estatus de centro, no sólo a expensas de alguno o todos los poderes centrales, sino también a expensas de otros poderes semiperiféricos. Esto no es «desarrollo» sino expropiación exitosa [de una parte] del excedente mundial. (Wallerstein 1976: 466).

Puede considerarse que, a mediano plazo, el pacífico asiático fue la semiperiferia «ganadora» y Latinoamérica la semiperiferia «perdedora» de la contracción iniciada a principios de la década de 1970. Pero, además de la destrucción y/o reubicación del «exceso» de capacidad industrial, era necesaria la reducción de otros costos de producción industrial (adicionales a la búsqueda de mano de obra barata), lo que se logró incrementando la oferta de insumos primarios. En tal contexto debe comprenderse la reprimarización de las exportaciones, es decir, la (re)periferalización de las economías latinoamericanas. Con la excepción de Brasil, el conjunto de estados latinoamericanos, después de su breve y fracasado interludio industrial de mediados del siglo XX, regresó a las funciones económicas periféricas (exportaciones agropecuarias, mineras y energéticas) que ha desempeñado desde su incorporación a la economía-mundo capitalista a principios del siglo XVI. No obstante, la

(re)periferalización de América Latina a finales del siglo XX fue un proyecto complejo y dilatado que demandó, al menos, 3 décadas y 3 fases:

1. Neoliberalismo basado en dictaduras militares (1973-1982), encargado de desmontar la base industrial del proyecto ISI y de reprimir la ideología populista-nacionalista del período anterior (Klein 2008; McSherry 2005).
2. Neoliberalismo basado en Programas de Ajuste Estructural (1982-1994), encargado de adecuar las estructuras económicas de la región a las condiciones demandadas por la «nueva» economía global: liberalización económica, orientación hacia el exterior, reducción del gasto público y reducción de la capacidad estatal (Biel 2007).
3. Neoliberalismo basado en Tratados de Libre Comercio (1994-2005), encargado de profundizar la dependencia de las economías latinoamericanas hacia las exportaciones primarias, la inversión extranjera directa y la privatización de activos públicos. La apoteosis de dicho proyecto iba a alcanzarse con la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que profundizaría la (re)periferalización latinoamericana (Barreda 2003).

Pero el proyecto del ALCA no pudo completarse debido a un cambio en la correlación de fuerzas políticas en la región. Las desastrosas consecuencias económicas, ambientales y sociales de los programas de ajuste estructural (SAPRIN 2002), junto con la creciente deslegitimación política de los regímenes neoliberales, se convirtieron en el caldo de cultivo para el desarrollo de movimientos sociales de resistencia que, durante toda la década de 1990 y con mayor intensidad a partir del nuevo siglo, cuestionaron, presionaron, arrinconaron y finalmente derribaron a la mayoría de los regímenes neoliberales, convirtiendo a la región latinoamericana en el epicentro global de la movilización contra el neoliberalismo (Petras y Veltmeyer 2013).

El triunfo de los movimientos sociales sólo pudo ser institucionalizado mediante la elección presidencial de líderes de izquierda de perfil neopopulista, los cuales, carentes o no de un proyecto económico alternativo, no han logrado una transformación económica a gran escala en poco tiempo. Aunque se han decantado hacia políticas sociales redistributivas, posibles

gracias al control de las rentas por exportaciones primarias (en muchos casos gracias a la renacionalización de recursos), mantienen el modelo extractivista del período neoliberal anterior (Petras y Veltmeyer 2009; Buendía, et al. 2013).

1.2. Decadencia hegemónica de EE.UU. y ascenso de Brasil como potencia regional

El proceso de (re)periferalización de América Latina de los últimos 40 años, debe ser enmarcado en dos procesos geopolíticos de enorme magnitud que se hicieron visibles en el siglo XXI: la relativa decadencia de EE.UU. y el ascenso de Brasil como potencia regional.

El des prestigio del neoliberalismo en Latinoamérica generó, en forma paralela, el desgate de la influencia política y económica de EE.UU. y de los Organismos Financieros Internacionales en la región (Wallerstein, 2003). Para los movimientos sociales, el neoliberalismo se consideraba sinónimo de «intromisión estadounidense», por lo que los líderes políticos (Hugo Chávez, Luiz Inacio Da Silva, Nestor Kirchner, Rafael Correa, Evo Morales, etc.) que habían alcanzado el poder gracias al respaldo de dichos movimientos debieron, al menos, marcar distancia y mostrarse desafiantes ante EE.UU.²⁶ Durante la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, en donde el proyecto del ALCA fue «enterrado» (según la expresión de Hugo Chávez), quedó claro que la relación entre EE.UU. y América Latina se había transformado profundamente. Esto fue reconocido incluso por el *think tank* más influyente de las Relaciones Internacionales, el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR, por sus siglas en inglés) con sede en Washington, que reconoció explícitamente que: “la era de la influencia dominante de Estados Unidos en América Latina ha terminado” (Barshefsky y Hill 2008, 11). La valoración del CFR es precisa si se compara la influencia de EE.UU. sobre América Latina de la década de 2000 con la de la década de 1990, pero no si se compara con el período populista-nacionalista de los proyectos ISI, en que no sólo la influencia política estadounidense disminuyó sino incluso la periferalización de América Latina intentó

²⁶ En su momento, se discutió la posibilidad de diferenciar entre dos bloques: la «izquierda radical» abiertamente anti-estadounidense (conformada por Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador) y el «centro-izquierda» de carácter «social-demócrata» (conformado por Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile). En ambos casos, los líderes capitalizaron políticamente, en distintos grados, su distanciamiento de EE.UU.

superarse. De hecho, como se mostrará claramente con el caso boliviano, los gobiernos neopopulistas del siglo XXI han sido incapaces de escapar del modelo primario exportador que define su carácter periférico en la economía-mundo capitalista, sólo que ahora tales exportaciones no necesariamente se dirigen hacia EE.UU., sino hacia las llamadas «economías emergentes», es decir, semiperiferias que aspiran a convertirse en futuros centros de acumulación de capital.

Entre los gestos que disminuyeron la influencia de EE.UU. sobre los estados de la región, debe mencionarse la iniciativa de los países miembros la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)²⁷ para crear el Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) con el objetivo de disminuir su dependencia a la utilización del dólar para ejecutar transacciones financieras a nivel internacional (Wexell 2013). Pero por encima de los vínculos económicos, son gestos políticos (por ejemplo: la expulsión de embajadores de EE.UU., el rechazo a la «certificación» de la *Drug Enforcement Administration*, el desalojo de bases militares o el mayor peso del Grupo de Río o de la Unión de Naciones Sudamericanas [UNASUR] en detrimento de la Organización de Estados Americanos [OEA] en la resolución de conflictos en la región, etc.) los que manifiestan más claramente la decadencia de EE.UU. en lo que solía ser su «patio trasero». De hecho, la decadencia de EE.UU. es un proceso de larga duración de alcance global (Arrighi 2007). El ascenso de Brasil debe comprenderse en relación con dicho proceso. «La erosión de una potencia hegemónica [...] provoca que emerja una nueva potencia que ocupe el lugar vacante. En Sudamérica el único candidato posible es Brasil» (Zibechi 2009).

La República Federativa del Brasil se está colocando como líder regional gracias a diversas características. La primera de ellas reside en su capacidad productiva industrial muy por encima de la de cualquier otro estado de la región. De hecho, posee el único verdadero «complejo militar industrial» de Latinoamérica. La segunda reside en el dominio y control efectivo de vastos recursos hídricos y de biodiversidad, así como en su enorme potencial de

²⁷ Entre los países miembros de esta alianza se encuentran: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, entre otros.

producción agroalimentaria, derivado de su enorme extensión territorial rica en recursos naturales. La tercera es su enorme poder militar (el segundo mayor del Hemisferio), lo cual es un elemento clave en el proceso de disuasión continental contra la codicia de las potencias extranjeras. Pero, además, es el único estado latinoamericano con verdadera proyección internacional. La muestra más clara de ello es su participación como miembro del grupo BRICS²⁸, cuyo objetivo es transformar su creciente influencia diplomática y política, así como su poder económico, en una alternativa a las instituciones mundiales dirigidas por los países occidentales. Además están buscando implementar un «banco de BRICS» que permita a los países miembros y sus aliados contar con instrumentos de crédito y recursos para hacer frente a las crisis financieras (Zibechi 2012).

Pero quizás el rasgo más distintivo que coloca a Brasil como líder regional sea que su aparato estatal y sus élites económicas tienen «voluntad de liderazgo»:

Es el único país [latinoamericano] que tiene una burguesía propia, con intereses parcialmente diferentes a los de las burguesías de los países centrales, cuenta con un poderoso Estado, con una banca estatal (BNDES-Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) que tiene cuantiosos recursos para invertir en la región y cuenta, y este es un dato que lo diferencia del resto, con un proyecto de país líder de la región que se visualiza como parte del puñado de países con vocación de dirigir el mundo (Zibechi 2009).

La clara superioridad económica de Brasil en comparación con sus vecinos sudamericanos, no se ha traducido en una proyección abrumadora de dominio, sino en una inteligente construcción de una nueva arquitectura institucional para la región que desafía a la que había impulsado EE.UU. en décadas pasadas. En el marco de la UNASUR, Brasil ha impulsado dos instrumentos para afianzar su predominio regional: 1) La Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana (IIRSA) que, más allá de vincular las

²⁸ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Este bloque de potencias emergentes busca alternativas que permitan el desarrollo de una cooperación, crecimiento y creación de soluciones sustentables para todos los Estados parte.

infraestructuras de transporte de la región, tiene como objetivo proyectar a Brasil hacia el Océano Pacífico para posicionarlo en los mercados asiáticos. 2) El Consejo de Defensa Sudamericano como un espacio fundado para prevenir situaciones de conflicto así como también para coordinar misiones de paz y humanitarias, reforzar la cooperación militar, y en el futuro crear un instituto de defensa común (Zibechi 2009). Desde el enfoque del análisis de sistemas-mundo, Brasil está transitando de una condición semiperiférica a una condición de centro en la economía-mundo capitalista. Y como todo centro, Brasil requiere de sus periferias.

2. La (re)periferialización boliviana: un análisis a partir del cambio en sus exportaciones

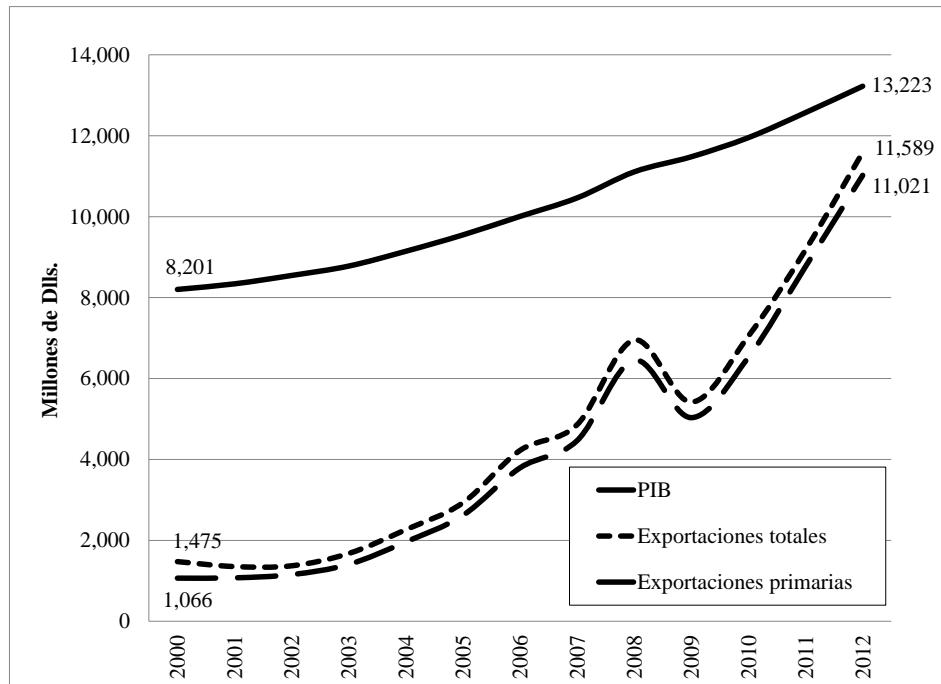
Bolivia está experimentando cambios sustanciales en sus relaciones comerciales. Tales cambios están fundamentados en el desarrollo de una política económica y comercial basada en la exportación de *commodities*²⁹ hacia centros industriales emergentes (las ex semiperiferias del pacífico asiático devenidas en centro a raíz de la crisis de la década de 1970). En Bolivia, como en muchos otros estados latinoamericanos, se sustituyó el «Consenso de Washington» por el «Consenso de los Commodities». Este consenso de *commodities* señala el ingreso de América Latina a un nuevo orden político, económico e ideológico basado en el incremento de los precios internacionales de las materias primas gracias al aumento de la demanda tanto en los países centrales consolidados como en las potencias emergentes (Svampa 2013, p. 1).

Existe un evidente incremento en el Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia como consecuencia del incremento de sus exportaciones primarias a partir de 2002. En 2012 los bienes primarios representaron USD\$11,021 millones de un total de USD\$11,589 millones de las exportaciones totales. Las exportaciones de productos no primarios representan sólo USD\$567 millones. La economía boliviana padece una fuerte dependencia de sus

²⁹ Término que comprende cualquier producto primario que no ha sufrido ninguna alteración o modificación a nivel industrial.

exportaciones de *commodities*. La crisis financiera en el año 2008 provocó un descenso en las exportaciones bolivianas. Sin embargo, esta caída tuvo poco efecto en la ralentización del auge exportador de este país, pues las exportaciones continuaron su crecimiento en los años posteriores, lo cual señala la creciente desvinculación que está experimentando Bolivia respecto a las economías estadounidense y europea (que fueron las que más resintieron la crisis de 2008). También se observa que el PIB sufrió apenas una pequeña inflexión en 2008, lo que demuestra que la economía boliviana es capaz de mantener el crecimiento económico aun con la caída de las exportaciones. Finalmente, se muestra un comportamiento casi absolutamente paralelo de las curvas de exportaciones primarias y exportaciones totales (Ver Gráfico 1). Entre 2000 y 2012, la tasa de crecimiento medio anual del PIB boliviano fue del 4.1%, en contraste con una tasa del 18.7% de las exportaciones totales y del 21.5% de las exportaciones primarias (cálculos propios con base en CEPAL, 2013, y el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2013).

Gráfico 1: PIB, exportaciones totales y exportaciones primarias (millones de USD\$), Bolivia, 2000-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en la CEPAL (2013) y el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).

Las exportaciones primarias representaron en el año 2012 un 95.1% de las exportaciones totales, en contraste con el año 2000 en que representaban el 72.3%. Además se observa que no sólo las exportaciones totales, sino ahora también el Producto Interno Bruto dependen casi en su totalidad de la venta de productos primarios, ya que ésta representaba sólo un 13% del PIB en el año 2000 y en el año 2012 representó un 83.3% (Ver Tabla 1).

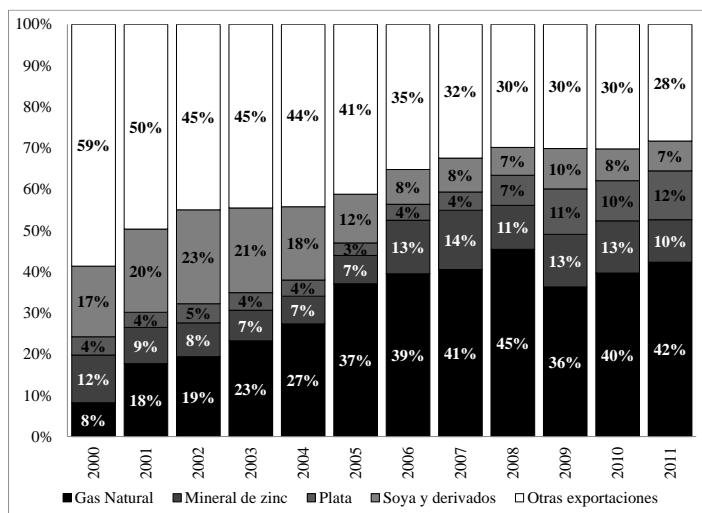
Tabla 1. Porcentajes de las exportaciones totales y primarias con respecto al PIB,
Exportaciones primarias como porcentaje de las exportaciones totales, Bolivia 2000-2012.

	2000	2005	2012
Porcentaje de las exportaciones totales con respecto al PIB	18.0%	30.7 %	87.6 %
Exportaciones primarias como % de las Exportaciones Totales	72.3%	89.4 %	95.1 %
Porcentaje de las exportaciones primarias respecto al PIB	13.0%	27.4 %	83.3 %

Fuente: *Elaboración propia con datos obtenidos de CEPAL (2013) [Porcentaje de las exportaciones totales y primarias con respecto al PIB], el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013) [exportaciones totales y exportaciones primarias con respecto al PIB 2000-2011] y la Cámara Nacional de Industrias (2014) [exportaciones 2012]*.

Los cuatro principales productos primarios exportados por Bolivia (gas natural, mineral de zinc, plata y soya y sus derivados) participaron en el año 2011 con el 71.7% de las exportaciones totales del país, lo que representa un aumento del 30.4 % respecto al 2000, año en que las mismas cuatro *commodities* sumaron un 41.3%. La sumatoria de los cuatro productos principales a partir del año 2002 representa un porcentaje mayor que el resto de las otras exportaciones (tanto de otros productos primarios como también de bienes y servicios). (Ver gráfico 2).

Gráfico 2: Porcentaje de las exportaciones por producto con respecto al total, Bolivia, 2000-2011.



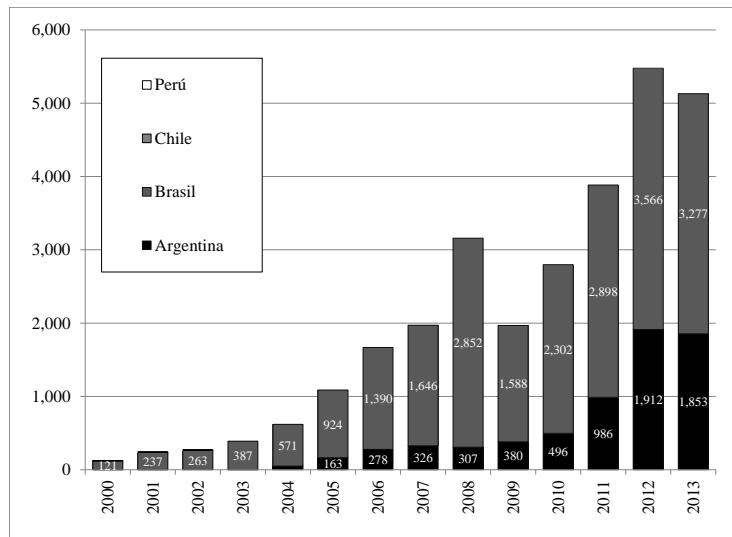
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en la CEPAL (2013) y el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).

Estos datos permiten afirmar que el nuevo patrón de crecimiento económico sostenido, en el que más del 50% de las exportaciones son commodities, no sólo tiene una «estructura primaria de exportación de bienes» (Petras y Veltmeyer 2009, 13), sino que además se encuentra concentrada en muy pocos productos. Todo lo anterior confirma la indicada reprimarización de la economía boliviana como consecuencia de basar su crecimiento en la exportación de *commodities*, con el consecuente descenso de la participación de la actividad manufacturera y de servicios. Tal proceso debe interpretarse como (re)periferalización. Pero no sólo ha evolucionado la composición del patrón exportador, sino que han cambiado los destinos de las principales exportaciones, como se muestra en el siguiente análisis de los tres productos principales primarios exportados por Bolivia: gas, plata y zinc.

El gas ocupa el primer lugar dentro de las exportaciones de *commodities* en Bolivia. Este producto es exportado a diversos países y representa el 42% de las exportaciones totales. El principal comprador del gas natural boliviano es Brasil. Bolivia obtuvo ingresos por USD\$3,277 millones durante el año 2013 por sus ventas de gas a Brasil, un 63% del ingreso total (USD\$5,130 millones) generado por sus exportaciones de gas. Después de Brasil,

Argentina es el segundo destino del gas natural, una *commodity* caracterizada por limitarse a mercados regionales debido a la dificultad de su transportación. En años anteriores Bolivia también exportó gas hacia Perú y Chile, aunque en cantidades marginales (Ver gráfico 3).

Gráfico 3: Valor de las exportaciones de gas natural (en millones de dólares) por país de destino, Bolivia, 2000-2013.

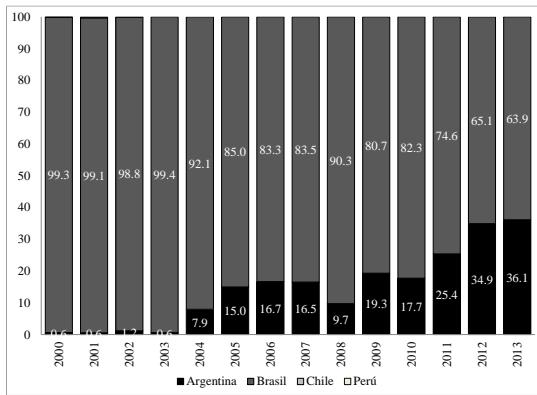


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en la CEPAL (2013) y el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).

Aunque las exportaciones hacia Brasil aportan los mayores ingresos por exportaciones de gas de Bolivia, desde 2004 la participación relativa de Brasil en los ingresos bolivianos está disminuyendo debido al incremento de las exportaciones hacia Argentina. Esto podría hacer creer que pronto Argentina se podría posicionar al nivel de Brasil (Ver gráfico 4).

Sin embargo, aunque crezcan las exportaciones hacia Argentina, la importancia de Brasil seguirá siendo decisiva, lo que se demuestra en el precio preferencial de gas que Bolivia otorga a Brasil (ver tabla 2).

Gráfico 4: Valor de las exportaciones de gas natural por país de destino (en porcentaje),
Bolivia, 2000-2013.



Fuente: *Elaboración propia con base en datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).*

Tabla 2. Precio del gas natural boliviano en dólares por cada mil pies cúbicos

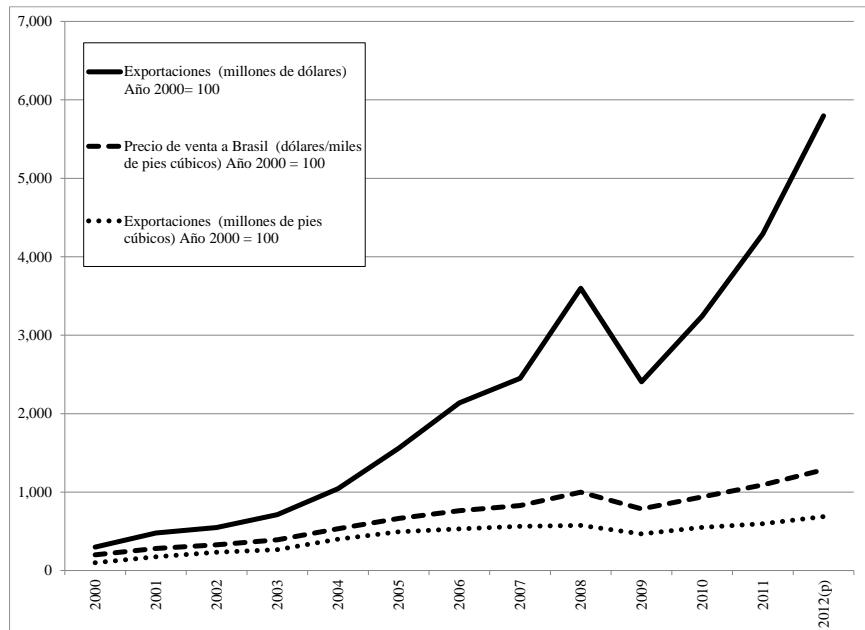
	2000	2005	2010	2012
Argentina	n.d.	2.66	7.92	11.89
Brasil	1.62	2.75	6.29	9.67

Fuente: *Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).*

Aún queda la duda acerca de si los ingresos aportados por las exportaciones de gas boliviano han tenido un espectacular crecimiento debido al aumento en volumen de las exportaciones o si resultan del crecimiento constante de los precios del gas que se observa en la tabla 4. De acuerdo con la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Bolivia tiene un contrato de compra-venta de gas natural con Brasil (específicamente con Petrobras) firmado el 16 de agosto de 1996, que establece un volumen mínimo de compra de 24 millones de metros cúbicos diarios (Mmcd) y un máximo de entrega de 30,08 Mmcd siempre y cuando se respete un precio fijo y preferencial respecto a los otros compradores (citado en Bolivia vende..., 2013). Considerando una misma base (año 2000 = 100), tanto los precios del gas como el volumen de las exportaciones del mismo tienen una tendencia casi igualitaria de crecimiento (ligeramente mayor en el precio que en el volumen), por lo que el crecimiento

exponencial de los ingresos por exportaciones de gas es resultado tanto del aumento de los precios como del aumento del volumen de las exportaciones, por lo que se puede afirmar que existe un efecto multiplicador de precios y volumen en la exportación de gas (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Exportaciones en millones de pies cúbicos, precios de venta a Brasil y exportaciones en millones de dlls. Gas natural, Bolivia, 2000-2013.

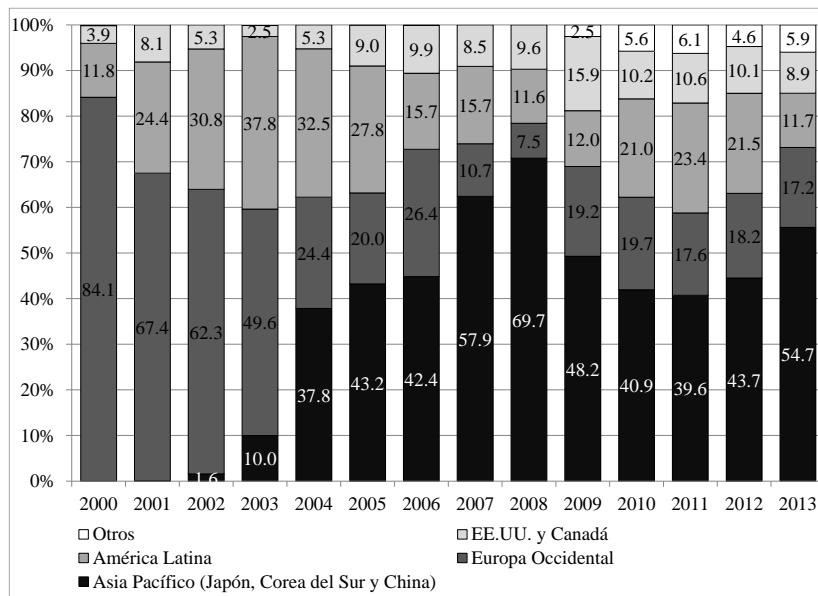


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).

La plata ocupa el segundo lugar dentro de las *commodities* exportadas por Bolivia. Este producto es exportado a diversos países y representa el 12% de las exportaciones totales. La principal región de destino de la plata boliviana es Asia Pacífico. A partir del año 2004 Europa Occidental ya no representó el principal destino de la plata Boliviana dando paso a nuevos mercados Japón, Corea del Sur y China. Actualmente se puede observar que Europa es destino de sólo un 17.2% del total de las exportaciones de plata boliviana cuando en el año 2000 recibía el 84.1% de este producto. Asia Pacífico pasó de recibir en el año 2003 el 10% a obtener en la actualidad el 54.7%. Cabe destacar que este cambio en el patrón geográfico de destino demuestra que Bolivia está teniendo una inclinación más fuerte de sus

exportaciones hacia las economías con las que Brasil está fortaleciendo sus vínculos, es decir, Asia, demostrándose así una creciente desvinculación con los «viejos centros industriales» de Europa (ver gráfico 6).

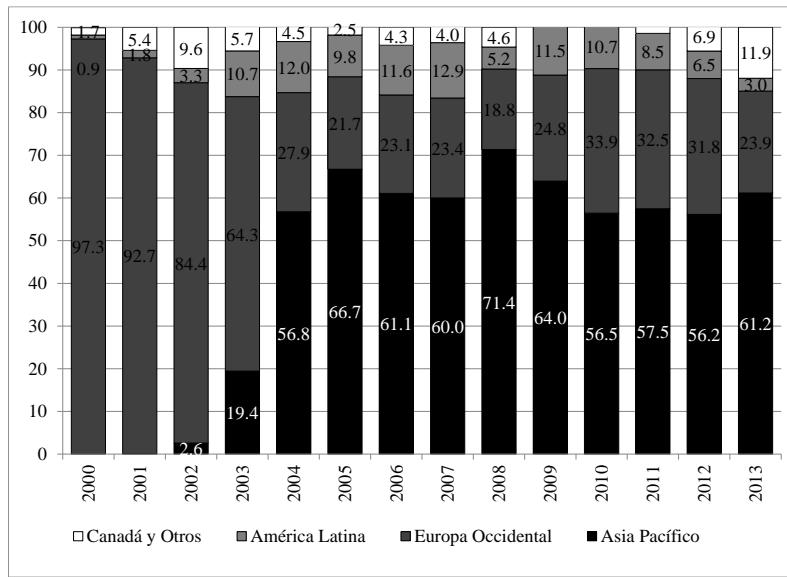
Gráfico 6. Exportaciones de plata por región de destino (porcentaje), Bolivia, 2000-2013.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).

El zinc ocupa el tercer lugar dentro de las exportaciones de *commodities* en Bolivia. Este producto es exportado a diversos países y representa el 10 % de las exportaciones totales. Actualmente el principal destino de este mineral es Asia Pacífico. Entre 2000 y 2002 la principal región a donde se exportaba este producto era Europa Occidental con un promedio de los tres años de 91.46% del total de las exportaciones bolivianas de zinc. Sin embargo esta región sufrió un descenso considerable a partir del año 2003 (representó sólo un 18.8% en 2008 y un 23.9% 2013) que dio paso a que países como Japón, China y Corea del Sur la mayor parte de la exportación de este mineral. A partir de 2005 Asia Pacífico ya captaba más de la mitad del total de las exportaciones y para 2013 representaron el 61.2%. Asia pacífico y Europa Occidental son los principales destinos del zinc boliviano, pero la primera región está desplazando aceleradamente a la segunda (ver gráfico 7).

Gráfico 7. Exportaciones de zinc (en porcentaje) por región de destino, Bolivia, 2000-2013.



Fuente: *Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2013).*

Existe cada vez una mayor desvinculación de las exportaciones bolivianas con las economías occidentales, al tiempo que crecen sus vínculos con sus vecinos latinoamericanos y con las economías de Asia Pacífico. Además, Bolivia exhibe tasas de crecimiento elevadas en un momento en que el capitalismo estadounidense y europeo enfrenta problemas diversos. En tendencia de larga duración hay una progresiva sustitución de la sede principal de acumulación del capital industrial global: el atlántico norte está siendo desplazado por el pacífico asiático, lo que implica una reorientación de las exportaciones primarias de las periferias.

El viejo cliché que dice “Cuando Estados Unidos se resfria, América Latina sufre de neumonía” ya no tiene vigencia. América Latina se encuentra en un proceso de “desligarse” de la economía estadounidense en tres direcciones: crecientes lazos de mercado con Asia, una expansión del comercio regional y una mayor apoyatura en su mercado interno (Petrás y Veltmeyer 2009, 51).

Puede decirse que Bolivia tuvo éxito en desvincularse de las economías centrales de Occidente, que para buena parte de la población significaban el «poder externo» que saqueaba las riquezas nacionales en complicidad con las oligarquías neoliberales locales. No obstante, tal desvinculación con «Occidente» fue sustituida por una creciente vinculación dependiente con semiperiferias que emergen como nuevos centros, especialmente China y Brasil. Para entender por qué ocurrió ello, debe comprenderse el ascenso y declinación del neoliberalismo en Bolivia.

3. Ascenso y caída del neoliberalismo boliviano

3.1. Implementación del modelo y crisis neoliberal

A partir de 1985 Bolivia pasó a formar parte de la «ola democrática neoliberal» establecida en aquellos momentos dentro del mundo en vías de desarrollo y que progresivamente sustituyó a las dictaduras militares de Seguridad Nacional establecidas en casi todo el subcontinente desde la década de 1970. La entrada a este modelo tuvo su fundamento en las medidas implementadas por el presidente estadounidense Ronald Reagan en territorio boliviano, en especial en la zona del Chapare, al promover y financiar una ofensiva sin precedentes contra los cultivadores de coca, la cual entorpeció la fuente de aproximadamente la mitad de los ingresos por exportaciones bolivianas, lo que precipitó al país a un desastre económico general (Klein 2008).

Ese mismo año, Bolivia celebró elecciones presidenciales en las que Víctor Paz Estenssoro, después de una polémica contienda, salió victorioso. Éste ejecutó en el país un plan económico anti inflacionario creado por el economista Jeffrey Sachs³⁰, quien afirmaba que sólo una terapia de *shock* súbito remediaría la crisis hiperinflacionaria boliviana, por lo que le propuso desregular los precios de toda una serie de productos, multiplicar por diez el precio de los combustibles y, además, practicar diversos recortes presupuestarios para de esta forma sacar a Bolivia de la crisis en la que se encontraban sumergidos donde la inflación

³⁰ Economista estadounidense creyente de las ideas de Keynes que, sin embargo, se vio fuertemente influenciado por el modelo implementado en EE.UU. en esos años, donde la escuela de Chicago y las ideas de Milton Friedman tuvieron una enorme preponderancia.

estaba multiplicada por diez y la deuda de Bolivia, sólo en concepto de intereses, era superior al total de su presupuesto nacional (Klein 2008).

Durante los primeros años del proyecto neoliberal, el Estado boliviano logró una estabilidad política relativa que facilitó un precario margen de legitimidad. Sin embargo, conforme pasaba el tiempo, se hacían sentir los efectos del programa: los sueldos reales disminuyeron, el salario mínimo se redujo y la renta per cápita disminuyó. Poco a poco las estrategias implementadas por el gobierno para mantener el modelo neoliberal, (como lo fue la cooptación de la oposición, la represión y las maniobras legales) se fueron debilitando y desfigurando, volviéndose insuficientes para hacer frente a las transformaciones sociales que se estaban experimentando y que, cada vez con mayor ímpetu, se estaban posicionando dentro del país, pues traían consigo el abierto rechazo hacia el modelo neoliberal que no había generado para el grueso de la población los resultados positivos prometidos. La movilización social posibilitó la fractura del neoliberalismo e introdujo en el debate político la visión indígena que, en todo sentido, fue más allá de la utilización pragmática que se había hecho de la misma dentro del sistema partidario y logró presentarse a sí misma con un eje organizativo y discursivo propio, cuyo objetivo era cuestionar profundamente el monopolio de la lógica neoliberal (y del capitalismo en general) así como poner fin a la opresión ocasionada por este modelo (Chávez y Mokrani 2007).

3.2. La reconstitución de la política boliviana a través de la acción colectiva

Grosso modo, entre 2000 y 2005 el Estado boliviano enfrentó una serie de movimientos sociales que plantearon sus demandas y manifestaron su rechazo a las políticas económicas existentes. Estos movimientos sociales se produjeron contra los efectos de la implementación de la política económica neoliberal en los tres núcleos esenciales del territorio boliviano: Cochabamba, las Tierras Bajas y el Altiplano. Tales movimientos fueron resultado de una acumulación organizativa previa. Además, estos movimientos sociales tuvieron como objetivo la propagación de información destinada a reforzar un sentido general de crítica hacia la manera en que los distintas ramas gubernamentales habían estado

manejando la gestión de los recursos naturales, específicamente el agua, el petróleo, el gas y los minerales (Tapia 2007).

El primer conflicto que se desarrolló en este periodo fue la llamada «guerra del agua». Este conflicto se desarrolló en la ciudad de Cochabamba en torno a las condiciones precarias y la mala calidad de los servicios públicos, en especial el saneamiento básico y el abastecimiento de agua, pues apenas la mitad de las viviendas en esta comunidad gozaban de un acceso al sistema público de distribución de agua potable y de alcantarillado. Con anterioridad, la cuestión del agua nunca había sido un tema principal en los conflictos sociales de Cochabamba, porque la carencia de ésta se le atribuía primordialmente a las fatalidades naturales y, secundariamente, a la desatención de las instituciones públicas a través de la empresa confinada para la atención del servicio que era el Servicio Municipal de Agua Potable de Cochabamba [SEMAPA]. Sin embargo en abril del 2000, el Estado boliviano intentó privatizar el sistema público de agua potable al concesionar su administración a la compañía «Aguas del Tunari»³¹, lo que provocó que la población manifestara su rechazo hacia la privatización³² y mercantilización que se estaba desarrollando sobre los servicios públicos y las tierras. La decisión gubernamental de otorgar en concesión el servicio de agua y alcantarillado al consorcio privado provocó una movilización social que no se olvidaría jamás (Laserna 2000).

El Estado boliviano, para hacer frente a las movilizaciones sociales y como respuestas a las negaciones, resistencias y protestas contra las reformas neoliberales implementadas, declaró estado de sitio en el país. No obstante antes de que transcurriera un año de la concesión, el gobierno se vio obligado a revocar el contrato con «Aguas del Tunari», aun a riesgo de pagar una millonaria indemnización, así como a cambiar la legislación relativa al agua y al saneamiento básico, modificándose la «Ley 2029» para, de esta forma, satisfacer las demandas de la población (Laserna 2000).

³¹ Consorcio creado por capitales de Italia, EE.UU., España y Bolivia

³² La privatización de los servicios públicos se ha dado generalmente a través del traspaso de la gestión de servicios desde empresas públicas hacia empresas transnacionales a través del llamado proceso de “capitalización” (Tapia 2000).

El segundo conflicto que se desarrolló durante los años 2000-2005 fueron las movilizaciones indígenas en el Altiplano. En abril de 2000, mientras en Cochabamba se luchaba por expulsar a la multinacional «Aguas del Tunari», también se estaba desarrollando un bloque de oposición generalizada en los departamentos del altiplano. Este bloque tenía como exigencia fundamental la reivindicación de la nación *aymara* así como la creación de un nuevo Estado indígena ante la incompatibilidad de «las dos Bolivias»: la indígena y la blanca (Chávez y Mokrani 2007).

El levantamiento indígena consistió en el bloqueo de caminos de manera continua a lo largo y ancho de las carreteras así como la suspensión del envío de productos agrícolas a los centros urbanos, lo que dejó incomunicada a la capital boliviana. A este movimiento se unieron los cocaleros de Evo Morales que bloquearon las carreteras que unen Cochabamba con la capital y con Oruro. El gobierno boliviano utilizó al ejército para poner fin al levantamiento, sin embargo no consiguió entrar en la ciudad ni deponer el control comunal de la administración de la zona. “El levantamiento significó una victoria política, pues el indio había doblegado la fuerza estatal y había obligado a conocer la realidad campesina/india que desconocen” (Rea citado en Cúneo 2011, 5). Esta movilización generó un impacto significativo ya que fue el primer referente sobre la pérdida de importancia de la presencia y poderío físico del Estado y sus organismos, expresada en que ni la policía ni el ejército pudieron retomar el control de los espacios territoriales ocupados por las fuerzas indígenas (Chávez y Mokrani 2007).

El tercer conflicto aconteció en 2002. Los pueblos originarios de Tierras Bajas efectuaron una marcha por el territorio, la soberanía popular y los recursos hidrocarburíferos del país. En esta marcha se planteó por primera vez la posibilidad de una reforma estatal que creara una nueva Asamblea Constituyente donde se reconociera la participación activa de los movimientos sociales dentro de la política. Esta marcha tuvo como resultado el reflejo de la necesidad de encontrar mecanismos de negociación entre el gobierno y los movimientos

para evitar, o por lo menos crear, elementos de mediación entre actores que hasta ahora eran divergentes (Chávez & Mokrani, 2007).

El cuarto y último conflicto se desarrolló durante octubre del 2003 y fue conocido como la «guerra del gas». Éste se originó cuando el gobierno de Bolivia propuso un plan gubernamental que tenía como objetivo exportar gas natural a México y Estados Unidos a través de los puertos chilenos. La reacción a este proyecto no se hizo esperar ya que entre la población existía una memoria histórica de despojo marítimo cometido por Chile durante el siglo XIX, lo que provocó una respuesta de repudio y rechazo a tal propuesta por parte de la población de los departamentos andinos (en especial de El Alto). Las condiciones poco claras y adversas del plan de exportación de gas generaron que, de forma rápida, se formaran movilizaciones que exigían ponerle fin al proyecto exportador (Perrault 2006). La respuesta del Estado hacia las movilizaciones existentes fue la represión mediante el acribillamiento de los habitantes que bloqueaban las calles. Sin embargo esta represión sólo logró fortalecer el lazo comunitario frente a las acciones represivas del gobierno, por lo que tras varios días de enfrentamientos y más de 80 muertos, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada anunció su renuncia, quedando en el poder Carlos Mesa, vicepresidente de Sánchez de Lozada (Puente y Longa 2007).

Los resultados generados por las movilizaciones fueron los siguientes: 1) La «guerra del gas» dejó debilitado al gobierno en su posición negociadora frente a la comunidad internacional, pues Bolivia se encuentra dentro de un mercado muy complejo y competitivo y sólo tiene la ventaja de la abundancia y todas las desventajas de la distancia y la inestabilidad (Laserna 2003). 2) La sociedad civil boliviana propuso no sólo en el campo discursivo sino en su misma acción, la alternativa política a las formas de organización y representación existentes. Demostró que existe un modo diferente de hacer política, con posibilidades reales de enfrentar y cuestionar las maneras partidario-electorales que hasta ese momento habían sido impuestas como las únicas posibles (Tapia 2007). 3) La ruptura entre el antiguo sistema de representaciones y las expectativas de los movimientos sociales indujo un sentimiento de carencia e inconclusión del proceso, lo que dio lugar a un nuevo ciclo de revueltas en mayo-junio de 2005, que terminó en una nueva sucesión presidencial, la de Rodríguez Veltzé,

presidente de la Corte Suprema de Justicia que sustituyó a Carlos Mesa (Tapia 2007). 4) Se creó la llamada «agenda de octubre»: medidas de preciso cumplimiento que el presidente debía atender como condición para construir su legitimidad después de las intensas movilizaciones sociales (Arbona 2005). 5) La «guerra del gas» de 2003 provocó lo que Gramsci llamó una «crisis de hegemonía». Ésta ocurre cuando la clase dominante fracasa en un proyecto político para el cual ha solicitado, o arrancado por la fuerza, el consentimiento del pueblo. Esta crisis se origina cuando la sociedad civil pasa de un momento de pasividad política a un cierto nivel de actividad (Arbona 2005). 6) Se reconoció la capacidad y el poder de las organizaciones sociales a escala departamental así como también se mostró el evidente desgaste del sistema político basado en los acuerdos de democracia pactada (Verdesoto citado en Arbona 2005). 7) Se generó una transformación radical del discurso acerca del Estado, particularmente del que se enunciaba desde los partidos políticos (Arbona 2005).

4. El estado boliviano postneoliberal

4.1. Refundación del Estado Boliviano a través de la Asamblea Constituyente

Los movimientos de insurrección colectiva, antes descritos, reconfiguraron la forma de hacer política dentro de Bolivia. Teóricamente ésta ya no sería un medio para obtener monopolios de carácter económico ni un instrumento para consolidar los procesos electorales de forma unilateral. Ahora se transformaría en el lugar idóneo para gestar los espacios sociales necesarios de auto organización, así como el elemento que permitiría consolidar las demandas planteadas por los movimientos sociales. De esta forma, la Asamblea Constituyente se postuló como el proceso idóneo para el diálogo, la resignificación del campo de la política y la refundación del Estado (Chávez y Mokrani 2007).

De acuerdo con Stefanoni (2007) existieron diversos cuestionamientos en torno al carácter de la Asamblea Constituyente antes de que ésta pudiera constituirse: si sería originaria o derivada, es decir por debajo o por encima de los actuales poderes constituidos; cómo sería la forma de votación; y cómo se abordarían las autonomías departamentales solicitadas

durante la «guerra del gas»³³. Los cuestionamientos se resolvieron de la siguiente manera: se estableció que la Asamblea sería originaria pero respetaría a los poderes constituidos hasta contar con la nueva Carta Magna. Se pactó una fórmula de votación por dos tercios y un referéndum para los temas que no lograran consenso. De esta forma, la Asamblea se inauguró el 6 de agosto de 2006, lo que permitió una modificación en la trama jurídica e institucional del Estado mediante una reforma total de la Constitución (Mayorga 2006).

4.2. Llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia

El surgimiento del Movimiento Al Socialismo (MAS) en el año 1995 junto con la creación de la Asamblea Constituyente crearon el panorama idóneo para reestructurar la vida política de Bolivia. Tras la caída de dos jefes de Estado por las movilizaciones sociales en los años 2003 (Sánchez de Lozada), y 2005 (Rodríguez Veltzé), Bolivia se encaminó hacia elecciones nacionales anticipadas. Sólo existían dos candidatos posibles: Evo Morales bajo el MAS y el ex presidente Jorge Quiroga bajo una agrupación ciudadana denominada Poder Democrático Social (PODEMOS). Las elecciones de diciembre de 2005 convirtieron a un país multipartidista en uno dividido en dos fuerzas dominantes, que obtuvieron más del 80% de los votos. El MAS prácticamente duplicó a su adversario, alcanzando casi el 54% de los votos. Estas elecciones otorgaron al MAS 82 escaños de un total de 157 bancas en el Congreso, lo que dio una oportunidad real para generar cambios significativos dentro del país (Stefanoni 2007).

La victoria de Evo Morales permitió que la sociedad boliviana asistiera a una transición estatal conducida por un proyecto político que empezó a mezclar elementos de indigenismo y nacionalismo. Además la llegada de Morales al poder manifestó diversas tendencias que modificaron la base material de Bolivia entre las que se encuentran: una recomposición profunda del sistema de partidos, una importante renovación generacional en el liderazgo político, una ruptura definitiva sobre la exclusión social gracias a la presencia del primer

³³ Este tema se resolvió (al menos temporalmente) a través de un referéndum realizado en julio de 2006 que mostró el rechazo a las autonomías departamentales con un 54%, con amplio margen de triunfo en cinco de los nueve departamentos: La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí (Mayorga 2006).

presidente indígena, una estabilidad política después de haber dado solución a la crisis de ingobernabilidad que había provocado la renuncia de dos presidentes y el adelantamiento de las elecciones, una respuesta a la polarización ideológica existente entre el nacionalismo y el neoliberalismo en temas como la gestión de recursos naturales y la propiedad, y una forma de gobernabilidad para varios escenarios políticos, no sólo para el ámbito parlamentario (Mayorga 2006). Dentro de las primeras acciones que Evo Morales desarrolló en su gobierno fue una radical la transformación del modelo económico mediante la nacionalización de los hidrocarburos³⁴ anunciada el 1 de mayo de 2006. De esta forma, el Estado boliviano retomó su protagonismo en un sector clave de la economía y redefinió la relación con la inversión extranjera existente. Esta medida logró un mayor control estatal después de una década de medidas que sólo favorecían a las compañías transnacionales. Esta nacionalización recuperó el criterio de distribución de los ingresos establecido por ley, logró la «migración» obligatoria de los contratos petroleros a las nuevas disposiciones legales y postuló el nacionalismo estatista como alternativa al neoliberalismo (Mayorga 2006). La llegada de Morales al poder significó una revolución emblemática que transformó y seguirá transformando al país y que generó importantes cambios sociales, políticos y económicos.

5. Alcances del postneoliberalismo: un análisis a partir de indicadores sociales

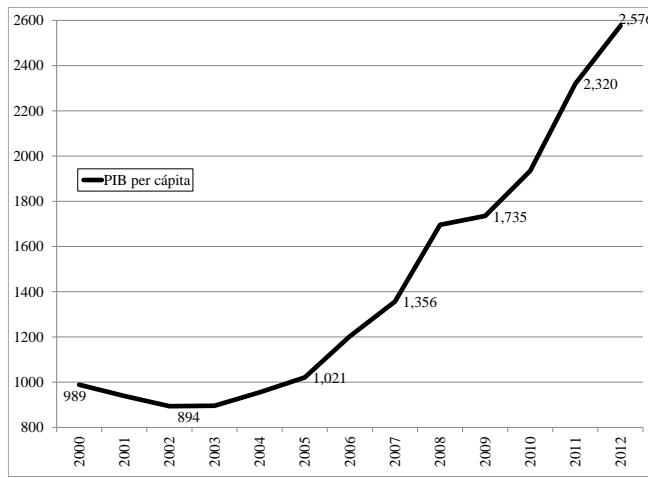
¿Bolivia está experimentando un claro progreso social como consecuencia de la lucha contra el modelo neoliberal y la llegada de un gobierno postneoliberal? Diversos indicadores muestran un avance hacia mejores condiciones aunque con resultados muy desiguales.

5.1. Producto interno bruto (PIB) per cápita

³⁴Este tema causó gran polémica en las relaciones con Brasil, al ser éste el principal inversor y consumidor de los hidrocarburos bolivianos. En 2006 se había firmado un acuerdo preferencial con Brasil para que éste continuara operando en Bolivia en los campos de gas. Es importante destacar que, pese a que las ganancias de la empresa petrolera brasileña Petrobras disminuirían, Brasil decidió normalizar las relaciones con el país andino al descubrir el poco espacio de maniobra con que contaba debido a su alto grado de dependencia hacia este recurso energético (Sousa 2006).

En 2000 Bolivia contaba con un producto interno bruto per cápita de USD \$989 anuales que descendió a USD \$894 en 2003. Esta disminución fue provocada por la inestabilidad económica derivada de las movilizaciones sociales de aquellos años. Para 2005, cuando el país comenzó a estabilizarse, el PIB per cápita se incrementó a USD \$1,021 y en 2012 ya era de USD\$2,576. (Ver gráfico 8). Es importante destacar que el PIB per cápita no es un indicador fiable de bienestar social, ya que se trata de un promedio que asume una distribución igualitaria de la riqueza, una situación imposible de alcanzar.

Gráfico 8: PIB per cápita en USD\$ a precios actuales, Bolivia, 2000-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Banco Mundial (2014).

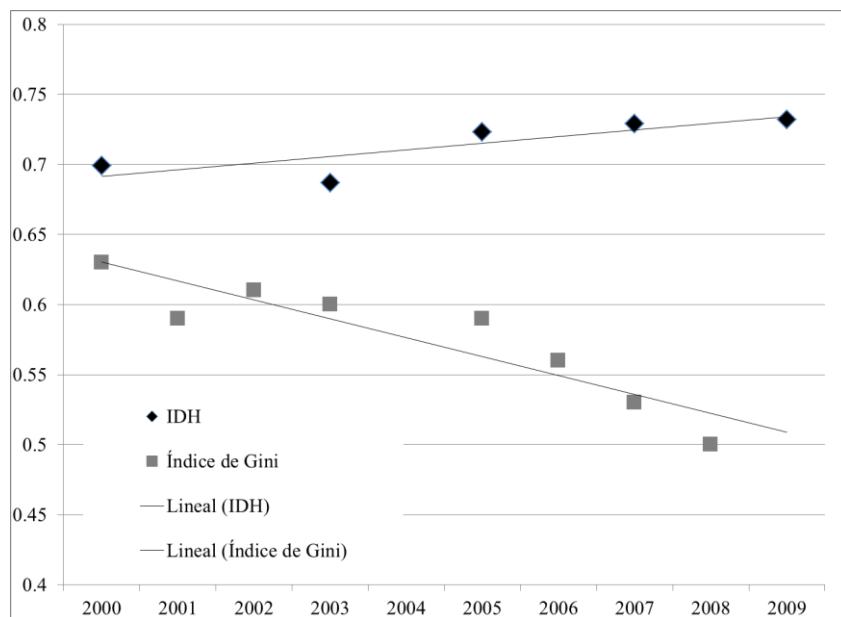
5.2. Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Gini

El Índice de Desarrollo Humano³⁵ en Bolivia ha mejorado pero no muy significativamente. En 2000 el IDH era de 0.699 y descendió a 0.687 en 2003 por las razones ya indicadas. A partir de 2005 el indicador volvió a crecer y alcanzó 0.732 en 2009. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) se podría considerar a Bolivia como un país de desarrollo humano medio al poseer un IDH entre 0.500 y 0.799. Bolivia todavía tiene un camino largo que recorrer para ofrecer a su población un IDH alto (por arriba de 0.800). Por

³⁵ El IDH se sitúa entre los valores 0 y 1, haciendo referencia este último al valor máximo de desarrollo humano que se puede obtener, es decir, cuanto mayor es el valor del índice, mayor será el desarrollo humano alcanzado (PNUD 2014).

otro lado, en Bolivia descendió la inequidad en la primera década del siglo XXI. El Índice de Gini³⁶, era de 0.690 en 2000, que para 2008 había descendido a 0.500. Al observar las tendencias (tanto del IDH como del Índice de Gini) se observa una lenta pero consistente mejoría en las condiciones sociales de Bolivia. (Ver gráfico 9).

Gráfico 9 Índice de Desarrollo Humano e Índice de Gini, Bolivia, 2000-2009.



Elaboración propia con base en los datos obtenidos de la PNUD (2014) [IDH] y el Banco Mundial (2014b) [Índice de Gini].

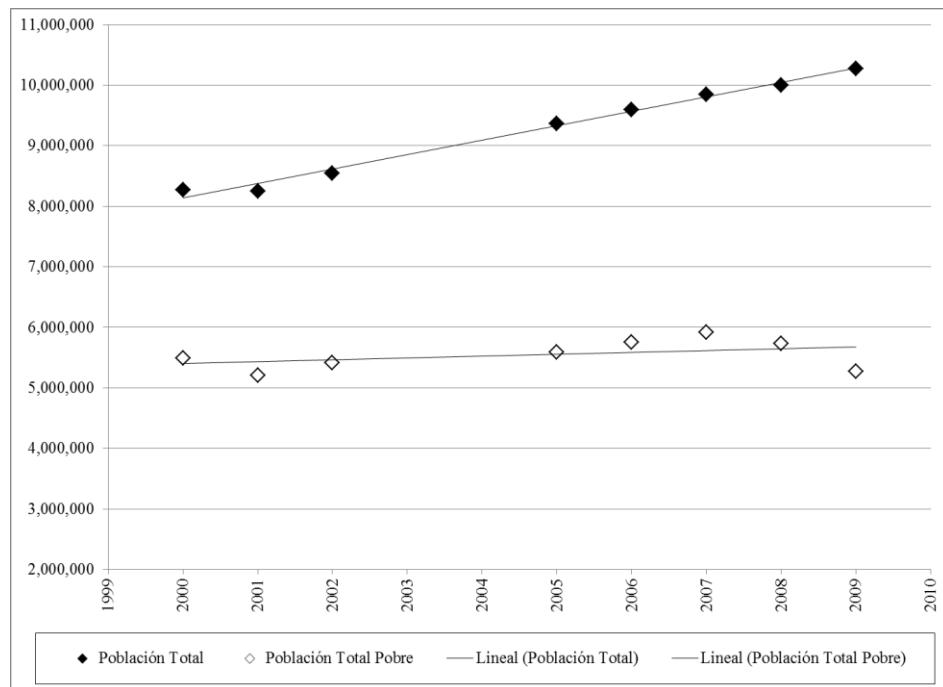
5.3. Pobreza

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (1995), se entiende por pobreza a la situación determinada por una carencia severa de las necesidades humanas más básicas que incluyen el agua potable, los alimentos, el acceso a los servicios de salud y educación, las instalaciones sanitarias y la vivienda. En 2000, Bolivia contaba con una población total de 8,274,803 habitantes de los cuales 5,492,814 estaban en condiciones de pobreza. Sin

³⁶ El índice de Gini es un indicador que señala hasta qué punto el gasto de consumo y la distribución del ingreso, entre las personas y hogares dentro de la economía del país, se alejan de una distribución equitativa. Este índice posee una escala de 0 a 1, siendo el 0 una equidad perfecta mientras que el 1 muestra una inequidad perfecta (Banco Mundial, 2014b).

embargo se puede observar que la población total se incrementó para el año 2009 hasta alcanzar un total de 10,269,598 de habitantes y la población en pobreza disminuyó muy ligeramente a un total de 5,269,390. En términos absolutos, el descenso de la población pobre ha sido muy lento. Lo destacable es que pese a que se ha incrementado notablemente la población (casi un 20% en la última década), la pobreza no se ha incrementado. (ver gráfico 10).

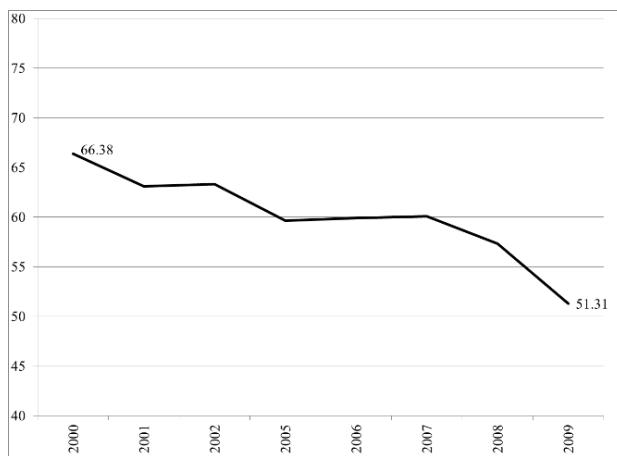
GRÁFICO 10, POBLACIÓN TOTAL, TOTAL POBRE, URBANA Y RURAL POBRE, POBLACIÓN CON SEGURO SOCIAL Y POBLACIÓN MATRICULADA EN EDUCACIÓN PÚBLICA, BOLIVIA, 2000-2009.



Fuente: *Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2014)*.

En términos relativos, la incidencia de pobreza en Bolivia ha ido en descenso: en el país en su conjunto ha disminuido de un 66.4% en 2000 a un 51.3% en 2009. Sin embargo, la incidencia aún es muy alta (más de la mitad de la población total). (Ver gráfico 11).

Gráfico 11: Incidencia de pobreza en porcentaje, Bolivia, 2000-2009.

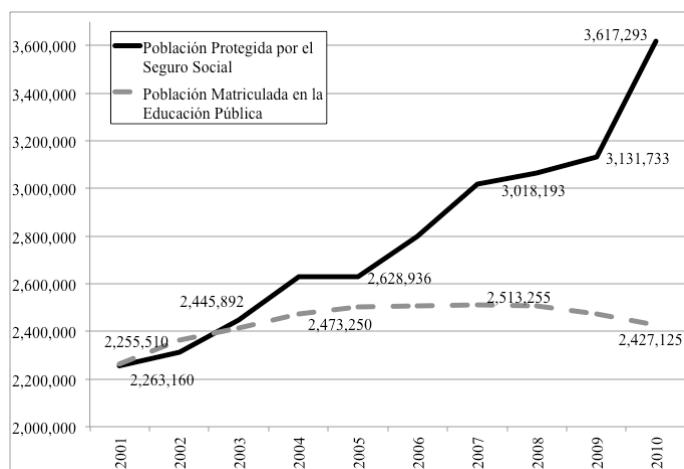


Fuente: *Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2014) y el Banco Mundial (2014c)*.

5.4. Salud y educación

La población cubierta por el Seguro Social se ha incrementado entre 2001 y 2010, al pasar de 2.2 a 3.6 millones de habitantes con dicho beneficio. Una mayor porción de la población boliviana empieza a contar con mejores condiciones sanitarias. Sin embargo, se puede observar que la población matriculada en la educación pública sólo ha aumentado en 163,965 habitantes durante el mismo período (ver gráfico 12), por lo que se podría concluir que en este sector el gobierno boliviano tiene los peores resultados en política social. Pese a que ha impulsado programas sociales como el de otorgamiento de becas.

Gráfico 12. Salud y Educación, Bolivia, 2001-210.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2014) y el Banco Mundial (2014c).

Las medidas progresistas implementadas por el gobierno posneoliberal de Morales han impactado de una forma directa en la calidad de vida de la población generando beneficios tangibles que se reflejan en el descenso de su nivel de pobreza, la reducción de la inequidad, el aumento del índice de desarrollo humano y una mayor cobertura de la seguridad social. Pese a los modestos logros del gobierno postneoliberal, se mantiene una gran movilización social e indígena y, en ocasiones, un abierto enfrentamiento con el gobierno. La clave radica en su incapacidad de abandonar el modelo extractivista y, en general, su condición periférica en la economía-mundo capitalista.

6. Las contradicciones políticas de un estado posneoliberal extractivista

6.1. *El intento separatista y la «deuda política» con Brasil*

El primer periodo presidencial de Morales (2006-2009) en el Estado Plurinacional de Bolivia se vio caracterizado por diversos hechos que sirvieron de punto de referencia para consolidar su liderazgo y su visión como un gobierno de corriente neopopulista. No obstante las acciones realizadas para fortalecer su mandato no fueron suficientes para impedir que en el 2008 se desarrollara un conflicto separatista organizado por la extrema derecha boliviana, ubicada en los departamentos de la región denominada «Media Luna», pese al referéndum de 2006 que rechazaba a las autonomías departamentales con un 54%.

Este conflicto tuvo su origen en un plan político elaborado por los alcaldes (respaldados por las oligarquías terratenientes) de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni, Chuquisaca y Pando que buscaban imponer en el país la forma de un Estado autónomo propio a través de su separación y consolidación bajo un parlamento y fuerza policial independiente. El movimiento campesino, como principal fuerza política del MAS, reaccionó frente a las acciones separatistas de la oligarquía boliviana. Esto desencadenó una serie de tensiones sociales entre los diversos sectores que integran al país que llevaron a provocar una serie de asesinatos, desapariciones y marchas a lo largo de varias ciudades (Gómez-Pintado 2008).

El presidente de Brasil en ese entonces, Luiz Inacio da Silva, a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) impulsó al gobierno de Morales a buscar una solución conjunta para poner fin al conflicto existente³⁷. Es por esto que durante la reunión que se celebró en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, por parte de los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la UNASUR, se generó un documento denominado «La Declaración de la Moneda» donde se expresó el abierto rechazo a los movimientos independistas y se respaldó de manera plena y decidida al Gobierno Constitucional del Presidente boliviano.

Gracias a la participación de la UNASUR, el gobierno de Morales pudo desmantelar los movimientos separatistas y sostenerse en el poder. En tal sentido, la diplomacia brasileña se anotó un éxito indudable que le permitió imponer al gobierno boliviano una cierta «deuda política» que espera traducir en beneficios económicos.

6.2. La movilización social-indígena contra Morales y la IIRSA

En las elecciones de diciembre de 2009, Evo Morales fue reelecto con una transparencia total y un porcentaje del 64% de respaldo. Este segundo periodo se ha distinguido por la prioridad del gobierno boliviano de generar un programa de infraestructura que modernice al país así como un plan económico que brinde a Bolivia la oportunidad de generar un mayor crecimiento interno. Sin embargo el Estado al incrementar los esfuerzos para realizar de manera efectiva los objetivos planteados, ha ejecutado medidas que la población está empezando a cuestionar. Las primeras acciones colectivas de protesta contra el gobierno postneoliberal giraron en torno a tres causas principales:

1. Incremento en el valor del combustible. Esta disposición gubernamental fue conocida como el «gasolinazo» y tenía el objetivo de equilibrar los precios nacionales de los hidrocarburos. No obstante este incremento generó un impacto inflacionario que afectó a los

³⁷ Cabe mencionar que Brasil tiene importantes intereses en la zona sur de Bolivia gracias a la existencia de diversas inversiones en el sector petrolero, gasero y agrícola, en especial en la producción de soya, por lo que un conflicto interno generaría pérdidas económicas que Brasil no estaría dispuesto a asumir.

productos alimentarios y al transporte público debido a la especulación existente (Deheza 2012).

2. Disputa por la propiedad de los recursos naturales entre los movimientos sociales y el Estado. La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) enfrentó al gobierno de Morales a causa de las prácticas y discursos neodesarrollistas implementadas por el Estado. La búsqueda de la APG de crear un diálogo con el gobierno boliviano no generó logros concretos para la protección de lo que considera sus recursos naturales, pero sí consiguió plasmar la intencionalidad de los movimientos populares, campesinos e indígenas para efectuar un nuevo modelo de administración de los recursos naturales, así como el deseo por transformar el modelo de producción capitalista aún imperante basado en el desarrollo, el consumismo, el lucro individual y la consolidación de las corporaciones transnacionales (Wahren 2012).

3. El conflicto en el Parque Nacional Isiboro Sécure³⁸. Éste es considerado como territorio indígena desde 1990 gracias a las acciones realizadas por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) durante la “Marcha por el Territorio y la Dignidad”. Durante el año 2011, el gobierno federal desarrolló un proyecto binacional entre Brasil y Bolivia que tenía como propósito construir una carretera que cruzaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS) con la finalidad de conectar la ciudad brasileña de São Paulo con el Océano Pacífico así como unir los departamentos de Cochabamba y Beni (Wahren 2012). Este proyecto además de ser financiado por Brasil, fue impulsado por la IIRSA de la UNASUR, argumentándose que el desarrollo de infraestructura en la región generaría la posibilidad de crear nuevas conexiones comerciales a nivel nacional e internacional.

La CIDOB respondió al proyecto binacional con una serie de marchas hacia la sede de gobierno federal en La Paz en demanda de un diálogo con el presidente Morales. No obstante

³⁸ Este parque se encuentra localizado en la región subtropical de Bolivia entre los departamentos de Cochabamba y Beni (Wahren, 2012).

el gobierno boliviano acusó a la confederación de ser un instrumento de las fuerzas opositoras (Deheza 2012). Luego de varios intentos de negociación, represión policial y discusiones políticas, se estableció un acuerdo con el presidente Morales. Éste anunció la suspensión temporal del programa de construcción que atravesaría el TIPNIS y convocó a una consulta popular para decidir de manera legítima si se detendría de forma definitiva el proyecto (Wahren 2012).

Estos evidenciaron que diversas fuerzas políticas que antes respaldaban a Morales, como la CIDOB, ahora se están distanciando del gobierno. Las tensiones existentes entre el gobierno y los opositores al proyecto carretero, se enmarcan en los intereses brasileños del trazado de corredores interoceánicos (como parte de la IIRSA) y la presión que Brasil puede ejercer sobre el gobierno boliviano debido a la «deuda política» generada por la intervención brasileña (a través de la UNASUR) para controlar el intento separatista durante la primera gestión presidencial de Morales.

Conclusiones

Bolivia ha experimentado una reprimarización de sus exportaciones a causa del incremento en la demanda de materias primas por parte de las economías centrales y de ex semiperiferias emergentes como China y Brasil, así como también debido al aumento de los precios internacionales de las *commodities*. La economía de Bolivia padece una enorme dependencia de dichas exportaciones que representan los principales ingresos del Estado y se sustentan en cuatro productos básicos: el gas natural, la plata, el zinc y la soya y sus derivados. El patrón de destino de las exportaciones primarias de Bolivia ha ido cambiando de Europa Occidental y Estados Unidos hacia Asia Pacífico y Sudamérica.

Los movimientos sociales bolivianos que entre 2000 y 2005 lograron sustituir a un régimen oligárquico neoliberal por un régimen indigenista-nacionalista, alcanzaron enormes éxitos políticos que se tradujeron en una profunda transformación política de la naturaleza del Estado Boliviano. La victoria del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones

presidenciales de 2005 generó una gran oportunidad para crear cambios significativos en Bolivia. La nacionalización de las industrias hidrocarburíferas del país ofreció al gobierno de Evo Morales suficientes ingresos para financiar sus políticas sociales redistributivas que, en términos generales, han mejorado (aunque lentamente y con resultados desiguales) las condiciones de vida del pueblo boliviano. Lamentablemente, el costo de dicho proyecto político fue la profundización del modelo económico extractivista que manifiesta la exitosa (re)periferalización boliviana lograda por el régimen neoliberal anterior. Las profundas rupturas políticas enmascaran las continuidades económicas entre neoliberalismo y postneoliberalismo.

Aunque las complejas relaciones entre Brasil y Bolivia fueron insuficientemente analizadas, es posible afirmar que desde la intervención de Brasil en 2008, encabezando a la UNASUR, para detener las pretensiones separatistas de las oligarquías terratenientes del sur de Bolivia, se creó una especie de «deuda política» del régimen de Morales hacia la mayor potencia regional que, además, es el mayor comprador de gas boliviano (la mayor exportación primaria de Bolivia y la principal fuente de ingresos del Estado). El impulso que ha dado el gobierno federal boliviano a los proyectos carreteros que se enmarcan en la IIRSA, patrocinada por el capital y el estado brasileños, confirman su fuerte dependencia (política y económica) hacia el líder regional de Sudamérica.

El problema es que tanto el mantenimiento del modelo económico extractivista y primario exportador como el empeño gubernamental en la construcción de infraestructuras para acceder a las riquezas naturales bolivianas, son una fuente constante de conflictos entre el Estado boliviano postneoliberal y movimientos sociales como APG y CIDOB que, en la época neoliberal, ayudaron a Evo Morales a alcanzar el poder.

La derrota política del neoliberalismo en Bolivia y en otros estados latinoamericanos no debe ocultar el enorme éxito del neoliberalismo en lograr la (re)periferalización de Latinoamérica (con la excepción notable de Brasil) al interior de la economía-mundo capitalista a partir de la larga crisis iniciada en la década de 1970. Al régimen neoliberal le tomó tres décadas aplastar y borrar por completo el modelo económico anterior

(nacionalista-populista basado en la ISI). Posiblemente, en las próximas décadas, el régimen indigenista-nacionalista pueda aplastar al modelo económico extractivista que es, actualmente, la condición económica del modelo político vigente. Pero ello implicará asumir la realidad de su condición periférica en el sistema-mundo moderno y diseñar un proyecto económico de muy largo plazo para superar dicha condición.

Bibliografía:

- Arbona Juan, "Los límites de los márgenes", *Nueva Sociedad: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* 197 (2005): 6-15, visitado Julio 10, 2014, http://www.nuso.org/upload/articulos/3255_1.pdf
- Arrighi Giovanni, *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal, 2007.
- Barreda Andrés, *Sentido y Origen del ALCA*. Barcelona: GRAIN, 2003.
- Banco Mundial. "PIB per cápita: US\$ a precios actuales". Visitado Marzo 30, 2014, <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>
- Banco Mundial. "Índice de Gini". Visitado Marzo 30, 2014(b), <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POVT.GINI>
- Banco Mundial. "Tasa de incidencia de la pobreza". Visitado Marzo 30, 2014(c) en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POVT.NAHC>
- Barshefsky Charlene y Hill James, *U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*. Estados Unidos: Council on Foreign Relations, Inc, 2008.
- Biel Robert. *El Nuevo imperialismo. Crisis y contradicciones en las relaciones Norte-Sur*. México: Siglo XXI, 2007.
- Bolivia vende máximo de gas natural a Argentina y Brasil en octubre. *América Economía*. Última vez modificado Octubre 22, 2013 <http://www.americaeconomia.com/node/103491>
- Buendía, Luis et al. *¿Alternativas al Neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- Cámara Nacional de Industrias. "CEPAL: Bolivia exporta 4,9% de productos industriales manufacturados y ocupa el último lugar en Sudamérica". Visitado Febrero 8, 2014, <http://www.cninoticias.com/wp-content/uploads/2014/01/Tabla-Economica-N%C2%BA-02-OK.pdf>
- Chávez Patricia y Mokrani Dunia, "Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente," en *Bolivia: memoria, insurgencias y movimientos sociales*, comps. Stefanoni Pablo y Svampa Maristella, 55-66. (Buenos Aires: CLACSO Libros, 2007).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Base de datos". Visitado Diciembre 5, 2013, http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2204&idioma=_e
- Cúneo Martín, "Felipe Quispe el último Mallku", *El viejo Topo*, 284 (2011): 50-57, visitado Junio 6, 2014, <http://losmovimientoscontraatan.files.wordpress.com/2011/10/felipe quispe viejo topo.pdf>
- Castro-Gómez, Santiago, *Crítica de la Razón Latinoamericana*. Barcelona: Puvill Libros, S. A, 1996.
- Deheza, Grace. "Bolivia 2011: Gobernando con el conflicto". *Revista de Ciencia Política* 32(2012): 31-48.
- Gómez- Pintado, L. (22 de octubre de 2008). Parar a la oligarquía y a la ultraderecha con la unidad de obreros/as y campesinos/as. *Lucha internacionalista*. Última vez modificado Mayo 1, 2008, <http://www.luchainternacionalista.org/spip.php?article375>
- Grandin, Greg. *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*. New York: Owl Books, 2007.
- Harvey David, *La Condición de la Posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu, 1989.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior. "Bolivia: Exportaciones a diciembre de 2013". Última vez modificado Febrero, 8, 2012 <http://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-descarga.php?id=117#.Uva9dE2Pjdg>.

- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. "Información estadística". Última vez visitado Diciembre, 5, 2013
<http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40203>
- Klein Naomi, *La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo de desastre*. Barcelona: Paidós, 2008.
- Laserna Roberto, "2000: conflictos sociales y movimientos políticos en Bolivia". *Nueva Sociedad: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, 4 (2000):61-74, visitado Julio 3, 2014, http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_418.pdf
- Laserna Roberto, "Bolivia: entre populismo y democracia", *Nueva Sociedad: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, 188 (2003): 4-14, visitado Julio 15, 2014, http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_345.pdf
- McSherry Patrice. *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America*. United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- Mayorga Fernando, "El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo". *Nueva Sociedad: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, 206 (2006): 4-13, visitado Junio 14, 2014, http://www.nuso.org/upload/articulos/3390_1.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. "The Copenhagen Declaration and Programme of Action". Última vez modificado Marzo, 30, 2005
<http://www.unesco.org/education/pdf/COPENHAG.PDF>
- Perrault Thomas, "From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and popular protest in Bolivia". *Antipode*, 38(2006): 150-172, visitado Julio 21, 2014, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0066-4812.2006.00569.x/pdf>
- Petras James y Veltmeyer Henry, *Espejismos de la izquierda en América Latina*. México: Editorial Lumen, 2009.
- Petras James y Veltmeyer Henry, *Social Movements in Latin America: Neoliberalism and Popular Resistance*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia". Visitado Marzo 31, 2014, <http://idh.pnud.bo/d7/content/el-desarrollo-humano>

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- Puente Florencia y Longa Francisco, "El Alto: los dilemas del indigenismo urbano. Entre la insurrección y el clientelismo", en *Bolivia: memoria, insurgencias y movimientos sociales*, comps. Stefanoni Pablo y Svampa Maristella, 55-66. (Buenos Aires: CLACSO Libros, 2007).
- SAPRIN, *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza. Una evaluación participativa multi-nacional*. Washington, D. C: Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), 2002.
- Sousa Sarah, "Brasil y Bolivia: Conflicto sobre hidrocarburos". *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, 27 (2006): 1-15, visitado Junio 14, 2014, http://www.fride.org/descarga/COM_IBSA_ESP_abr07.pdf
- Stefanoni Pablo, "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales". *Nueva Sociedad: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, 209 (2007): 46-65, visitado Julio 17, 2014 http://www.nuso.org/upload/articulos/3429_1.pdf
- Svampa Maristella, «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad: Anuario Social y Político de América Latina y Caribe*, 244 (2013): 30-46, visitado Junio 24, 2014, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>
- Tapia Luis. "Bolivia: ciclos y estructuras de rebelión". En *Bolivia: memoria, insurgencias y movimientos sociales*, comps. Stefanoni Pablo y Svampa Maristella, 55-66. (Buenos Aires: CLACSO Libros, 2007).
- Wahren, Juan, "Tensiones entre movimientos sociales y gobiernos progresistas en América Latina: Las disputas por el territorio y los recursos naturales en Bolivia", en *Global Movements, National Grievances. Mobilizing for "Real Democracy" and Social Justice*, Eds. Tejerina, Benjamín. & Perrugorría, Ignacia, 621-638. (Bilbao: Universidad del País Vasco, 2012).
- Wallerstein Immanuel, "Semi-peripheral countries and the contemporary world crisis". *Theory and Society*, 3(1976): 461-483.
- Wallerstein Immanuel, "Cancún: El colapso de la ofensiva neoliberal". En *Fernand Braudel Center, Binghamton University*, 122 (2003), visitado Diciembre 16, 2013, <http://www.binghamton.edu/fbc/archive/122sprn.htm>

- Wallerstein Immanuel, "Bolivia, Bush y América Latina". *Fernand Braudel Center, Binghamton University*, 124 (2003a). Visitado Diciembre 16, 2013, <http://www.binghamton.edu/fbc/archive/124sprn.htm>
- Wexell Luciano, "Nueva arquitectura financiera regional". *Portal Alba*. Visitado Febrero 1, 2014, http://www.alianzabolivariana.org/ver_noticia.php?id=608
- Zibechi Raúl, "La transición hegemónica en Sudamérica". *Alainet* . Última vez modificado Marzo 24, 2009 , <http://alainet.org/active/37939>
- Zibechi Raúl, "Cuando los emergentes diseñan el nuevo mundo: los BRICS y la caída de otro muro". *Alainet*. Última vez modificado Diciembre 11, 2012, <http://alainet.org/active/53794>

Economic empowerment of women in Latin America in the light of the EU's trade and development policy

Lilla HAJDÚ³⁹

Ágnes SOLTI⁴⁰

Abstract: Our study discusses the question of women's economic empowerment, an important component of the growth and development all over world, however, still representing a challenge not only for developing countries as for Latin America, but also in more advanced regions like the European Union. We examine the barriers and difficulties that impede women in the contribution to the economic empowerment in Latin America, giving special emphasis to the European Union's involvement through its trade and development policy. Although, the gender equality has been already added to the initiatives of the EU-CELAC Action Plan of 2013-2015, we suggest to have more articulated measures and policies in this field.

Keywords: gender equality, European Union, Latin America, economic empowerment of women

³⁹ Economic analyst at the Foundation Libertad y Progreso, in Buenos Aires, Argentina. Her research interest covers the economic relations between the European Union and Latin America and Caribbean, SMEs development in the EULAC, sovereign debt crisis management. Contact: lilla.hajdu@hotmail.com

⁴⁰ Junior research fellow at the Institute of World Economic of the Hungarian Academy of Sciences and PhD student of Corvinus University of Budapest. Her research area includes the role of Latin America in the world economy; the Latin American integration; sovereign debt crisis management in Latin America; industrial policies of emerging countries; Brazil as a regional power; economic relations between Hungary and Latin America; gender issues in Latin America. Contact: agnes.solti@kitekinto.hu

1. Global perspectives of women's economic empowerment

As of November 2014, four *world women conferences* have been organized under the aegis of the United Nations (UN), the latest of which took place in Beijing in 1995 and was followed by five-year reviews. The next review meeting – called “*Beijing+20*” session – was summoned by the UN Economic and Social Council for the year 2015 to evaluate the achievements in the progress made towards the gender equality concerning the twelve strategic objectives of the Beijing Declaration of 1995.⁴¹ In this paper, we are focusing only on one critical area of concern, the “*Women and Economy*”, which targets the strengthening of women's economic capacity through the equal access to education and training, employment, commercial network, markets and trade.

According to the UNDP⁴² – as Naila Kabeer summarizes in her 2012 paper⁴³ – “women's economic empowerment can be achieved by targeting initiatives to expanding women's economic opportunity, strengthen their legal status and rights; and ensure their voice, inclusion and participation in economic decision-making”. We examine the progress in two dimension: with a regional approach assessing the state of play in the European Union (EU) and in Latin America and the Caribbean (LAC), and with an interregional and thematic approach tackling the issue of the promotion of gender equality in the trade and development relations between the EU and the LAC region. Women all over the world still lack real support to gain from trade through access to capital (and land), to information and technical assistance, to business networks (chambers, commerce and industrial groups) and to protection in gender-sensitive sectors, while on the other hand – as Gamberoni and Reis

⁴¹ UN WOMEN: World Conferences on Women <http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women> (accessed on 19 November, 2014)

⁴² UNDP: Innovative approaches to promoting women's economic empowerment <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/innovative-approaches-to-promoting-womens-economic-empowerment/INNOVATIVE%20APPROACHES.pdf> (UNDP, 2008) (accessed on 2 November, 2014)

⁴³ Naila Kabeer: Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development (SIG Working Paper, 2012, p8) <http://www.idrc.ca/EN/Documents/NK-WEE-Concept-Paper.pdf> (accessed on 4 November, 2014)

drew up in their joint paper⁴⁴ of 2011 – impeding women in these fields is not only a discrimination toward them, but it could slow down the overall economic growth and social development. In its recent study, the International Monetary Fund⁴⁵ (IMF) also proves that the development of women's labour market potential leads to significant macroeconomic gains, especially in rapidly ageing economies, and that the employment of women on an equal basis could improve the growth potential of companies.

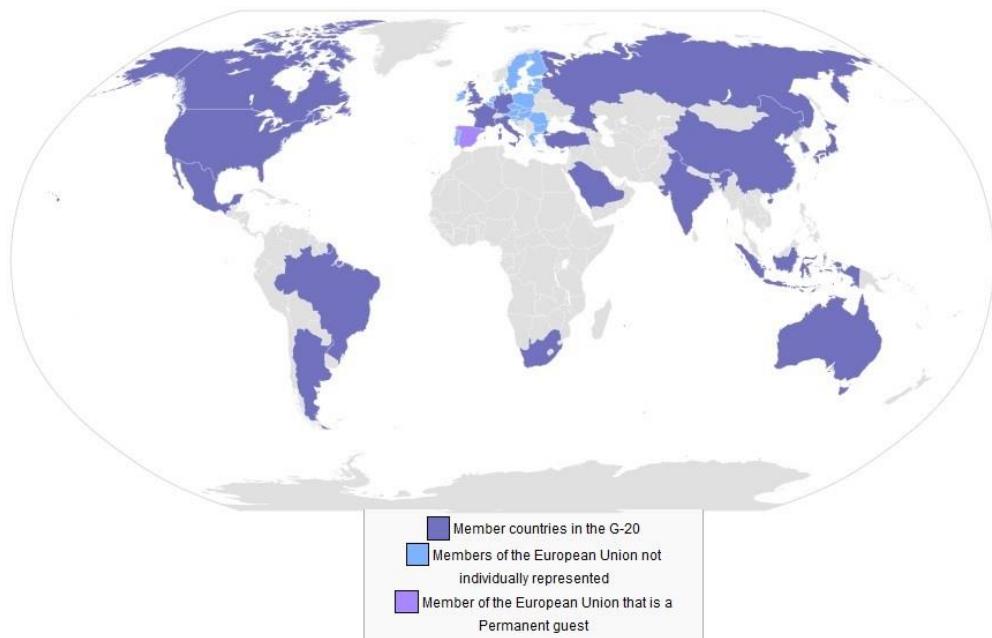


Figure 1: Map of the Group of 20⁴⁶

In recent years, the need for giving more priority to the cross-cutting issue of gender equality has been stressed on several international platforms, albeit it seems that except for the institutions with gender profile, the agreements and declarations of global scale do not devote separate commitments to this issue. As it is highlighted by James Heintz in his paper⁴⁷

⁴⁴ Elisa Gamberoni and José Guilherme Reis: Gender-Informing Aid for Trade: Entry Point and Initial Lessons Learned from the World Bank (Economic Premise, July 2011, World Bank) <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP62.pdf> (accessed on 5 November, 2014)

⁴⁵ IMF: *Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains From Gender Equity* (IMF, 2013) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf> (accessed on 2 November, 2014)

⁴⁶ <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e7/G20.svg>

⁴⁷ James Heintz: Missing Women – The G20, Gender Equality and Global Economic Governance (Heinrich Böll Stiftung, 2013)

for the Heinrich Böll Stiftung, even the Group of 20 (G20) – which emerged to its present significance in the aftermath of the persisting global financial crisis of 2008 as the main actor in the global economic policy-making – had paid only a small attention to the gender-related issues in course of designing the new directions of economic policies, although it is a fact that the origins of poverty and economic disparities have gender-based inequality aspects.

It was only the 2012 Los Cabos Declaration which undertook the task to take down the obstacles hindering women in economic and social participation and to narrow the gender gap in the field of education and employment. In course of the Brisbane Summit of 2014 the leaders of the G20 acknowledged⁴⁸ that one of the most serious barriers in front of the global economic growth is the persistently low level of women's labour participation in comparison to men's. To break down this barrier, the communique closing the 2014 summit included the goal of reducing the gap in participation rates by 25 per cent by 2025⁴⁹ in order to bring more than 100 million women into the global workforce. Although, it will be hard to translate this commitment into action as far as the whole G-20 is concerned, as if the members' ranking in the World Economic Forum's (WEF) Global Gender Gap Index 2014⁵⁰ is compared, the differences in their overall performance and also in the economic participation and opportunity subindex are obvious.

⁴⁸ Lucia Osborne-Crowley: The G20 wants gender equality in the workforce: how can we make it happen? (Women's Agenda, 2014) <http://www.womensagenda.com.au/talking-about/top-stories/the-g20-wants-gender-equality-in-the-workforce-how-can-we-make-it-happen/201411164907#.VG9kTMmuSF4> (accessed on 20 November, 2014)

⁴⁹ Daniel Hurst: G20 Brisbane: final communique lists 800 measures for economic growth (theguardian.com, 16 November 2014) <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/16/g20-brisbane-final-communique-lists-800-measures-for-economic-growth> (accessed on 20 November, 2014)

⁵⁰ The WEF's Global Gender Gap Report 2014 is available at <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2014> (accessed on 12 November, 2014)

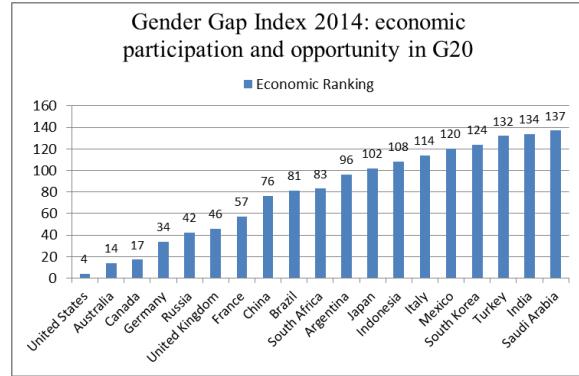


Figure 2: The subindex of economic participation and opportunity – which contains three concepts: the participation gap, the remuneration gap and the advancement gap – takes into consideration the ratio of female labour force, the wage equality, the estimated earned income of women over the male value, the ratio of female legislators, senior officials and managers, and the ratio of female professional and technical workers, on the basis of the data provided by the International Labour Organisation (ILO) and by the WEF. This chart shows the ranking of G20 members' subindex – although without the European Union as a single member – in the WEF report.

There is a great contrast between the United States possessing the fourth place and the position of Saudi Arabia with its 137th place, which suggests on the one hand that there is a real potential to achieve the 25 per cent goal – as for example Argentina, Brazil, Mexico, the Republic of Korea and Turkey were able to reduce economic inequality⁵¹ in the past 20 years in line with their economic growth –, while on the other hand it has to be admitted that the ten-year deadline is short to overcome obstacles rooting in cultural biases, gender stereotypes or in other historical and social factors in certain countries from the bottom of the rating. As Esther Duflo sets out in her article⁵² from 2012, economic development can promote women empowerment, but just alone it is insufficient. According to the WEF's Global Report, the regions achieving the most progress in the development of women's economic participation are North America, Europe and Central Asia, the Sub-Saharan Africa and Latin America and the Caribbean.

⁵¹ Oxfam-Heinrich Böll Stiftung: The G20 and Gender Equality 2014 p6 http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/the_g20_and_gender_equality_en.pdf (accessed on 22 November, 2014)

⁵² Esther Duflo: Women Empowerment and Economic Development (Journal of Economic Literature 2012, 50(4), 1051-1079) <http://economics.mit.edu/files/7417> (accessed on 23 October, 2014)

Figure 14: Economic Participation and Opportunity subindex evolution 2006-2014, by region

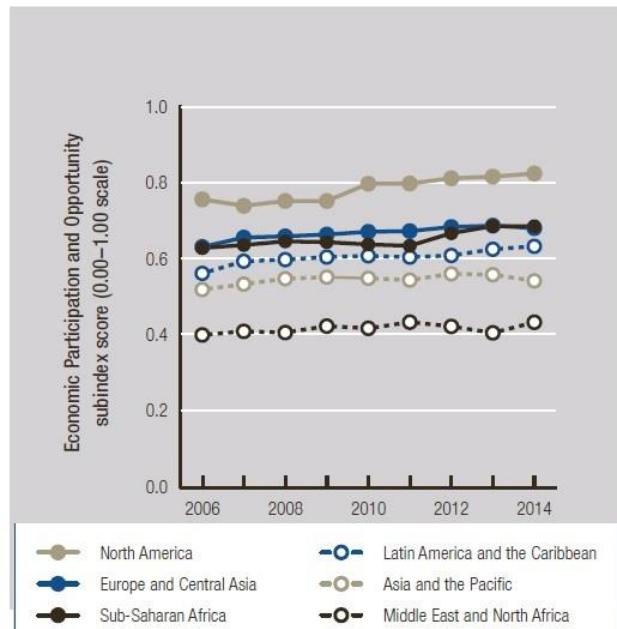
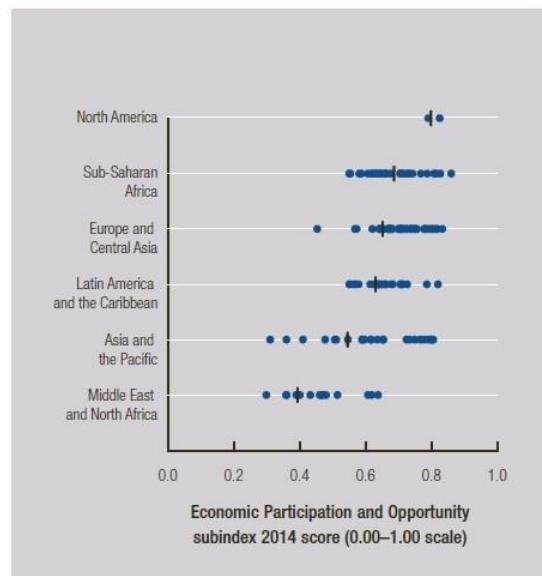


Figure 3: Economic Participation and Opportunity subindex 2014, by region



Source: The Global Gender Gap Index 2014.
Note: Regions are sorted by average score weighted by population.

Figure 3: WEF's Global Gender Gap Economic participation subindex 2006-2014, by regions: the right side figure of the WEF's report shows the spread of country scores within regions: North America has the top spot, followed by the Sub-Saharan Africa with – only a few paces behind – Europe and Central Asia, and Latin America and the Caribbean. The left side chart illustrates the evolution in the past years: while the former regions reached significant development, the other two regions (Asia and the Pacific with the Middle East and North Africa) overall hardly achieved any progress.

Beside the regional discrepancies, the fact that the G20 is a loose forum with “poor governance”⁵³ also hinders the process to the 25 per cent goal. It is a delicate issue even in more formal institutional frames, like in the European Union. Further, we examine the issue of economic empowerment in the EU, and as well as in Latin America. Concerning the EU, we focus on the frames which could be a basis for the external actions, rather than examine the Member States’ situation thoroughly. In the case of Latin America, the main purpose is to draw the attention to the best practices and to that how its trade and development cooperation with the European Union could raise the economic equality of women.

⁵³ Oxfam-Heinrich Böll Stiftung (2014)

2. Framework for the economic empowerment of women in the European Union

Although the principle of equal payment for men and women was founded by the Rome Treaty, inequalities remained in the countries of European Union. In 2012 the average gender pay gap was 16.5% in the EU27, ranging from 2.5% in Slovenia to 23.4% in Austria, while 25.7 per cent of the EU's population at risk of poverty is female. The WEF's Gender Gap Index mapped for the EU also demonstrates the overall discrepancies, although all Member States are committed to the principles of the Beijing Platform for Action and of the European Pact for Gender Equality of 2006.⁵⁴ Since the latter, i.e. between 2006 and 2014, the countries achieved the most progress on closing the gender gap were France, Belgium, Slovenia and Luxembourg, while the EU27's "worst performers" regarding the size of positive change were Spain, the United Kingdom, the Czech Republic and Sweden – according to the WEF's report of 2014.

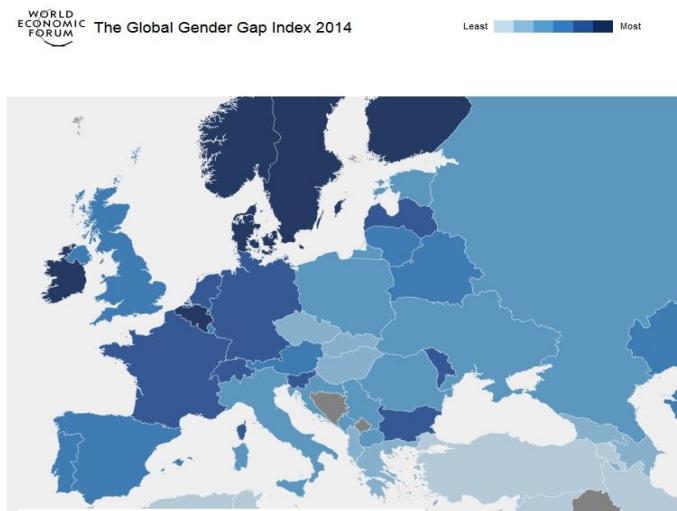


Figure 4: According to the World Economic Forum's (WEF's) Global Gender Gap Index 2014, Europe⁵⁵ shows a mixed overall picture: relying on the global index elaborated by WEF, it can be stated that there is a West and East divide in the region: while Denmark, Finland, Iceland, Ireland and Sweden gained high scores concerning gender equality, the Eastern countries like the Czech Republic, Greece, Hungary, Romania, and Slovakia lagged behind them.

⁵⁴ European Commission: Strategy for equality between women and men 2010-2015 (adopted in September, 2010) http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/strategy_equality_women_men_en.pdf (accessed on 30 October, 2014)

⁵⁵ Gender Gap Index Europe 2014 source: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/heatmap/>

The gender pay gap along with the low proportion of female leaders in business and in politics, and the gender discrimination on the labour market based on maternity still prevail, and effect the whole society, as Formánková and Dobrotić⁵⁶ draw the attention to consequences such as increasing the risk of poverty and the greater vulnerability in time of financial crises. Historically, the EU focused on the gender issue as a part of the employment policy as far as the Treaty of Amsterdam in 1997 started to promote gender mainstreaming, placing the issue into a horizontal approach.⁵⁷ In 2010 the European Commission adopted the Strategy for equality between women and men for 2010-2015 as a work programme on gender equality. Concerning economic empowerment, the Strategy sets out two priority areas: the “*equal economic independence for women and men*” and the “*equal pay for equal work and for work of equal value*”, which demonstrates that the main focus is still on the employment approach. However, in November 2012, the Commission adopted a proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies, but as Suk points out,⁵⁸ in November 2013 the European Parliament amended the Directive before adoption putting emphasis from the economic advantages of gender balance on the comprehensive approach of gender issues again. Closing the gender gap is still considered as a horizontal issue, but often not articulated in concrete fields: all the areas concerned shall have an action plan for their gender factors on the basis of which projects could be implemented.

⁵⁶ Lenka Formánková and Ivana Dobrotić: Mothers or Institutions? How Women Work and Care in Slovenia and the Czech Republic, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.19. No. 3, p409-427, September 2011

⁵⁷ Catherine Hoskyns: Mainstreaming Gender in the EU's Macroeconomic Policy – Institutional and Conceptual Issues (Paper for ECPR conference, Bologne June 2004, First Draft) <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/179.pdf> (accessed on 3 November, 2014)

⁵⁸ Julie C. Suk: Democratic Deficits and Gender Quotas: The evolution of the proposed EU Directive on gender balance on corporate boards (FLJS, 2014) <http://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Suk.pdf> (accessed on 14 November, 2014)

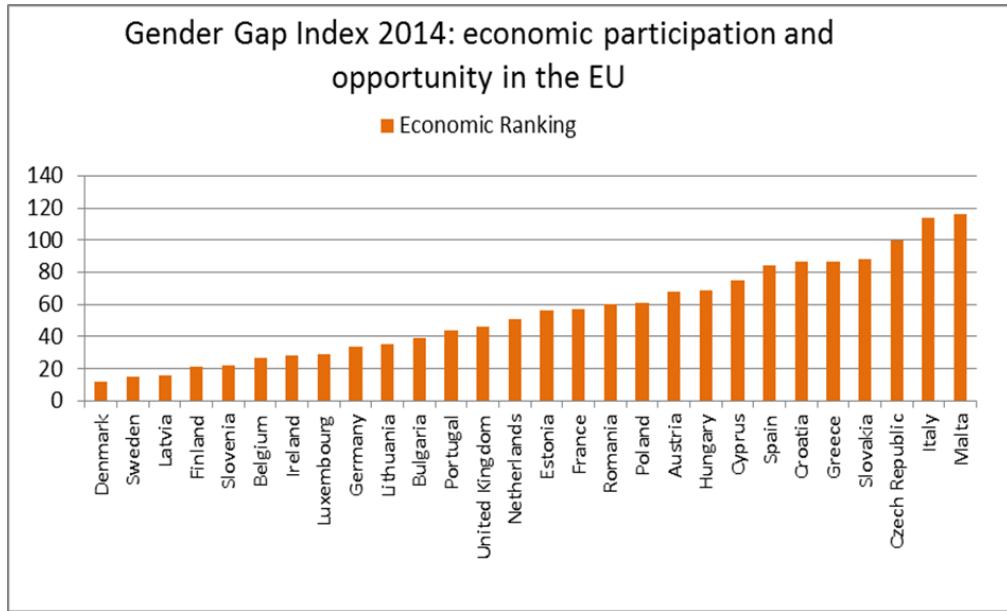


Figure 5: According to WEF, women's economic participation and opportunity index also shows huge discrepancies among the Member States. The European Commission is committed to remove barriers to female entrepreneurship. According to its strategy for 2010-15, most women still do not consider entrepreneurship as a career option, and the proportion of female entrepreneurs is only 33%.

In the EU, women's economic empowerment is promoted mainly in the frame of the European Network to Promote Women's Entrepreneurship (WES) established in 2000. It is composed of representatives from national governments and institutions responsible for the promotion of female entrepreneurship and sharing best practices not only in the Member States, but also in the European Economic Area (Iceland, Liechtenstein, and Norway) and in the candidate countries.

We are on the opinion that, the principal common ground of the EU-Latin American cooperation on the field of gender inequality could be the promotion of women entrepreneurship and self-employment. In the next sections, we would like to draw the attention to the challenges Latin America faces nowadays in gender mainstreaming, and to highlight functioning practices which could be further improved by the EU's development (and also trade) policy.

3. Latin America and the Caribbean

In this section, we introduce the main regional trends and national best practices concerning the economic empowerment of women. With this we would like to highlight those fields to which the EU as a trade and development partner can connect to boost growth and social inclusion.

It is far from being easy to boost the gender equality for a continent that has the most unequal distribution of wealth. Even so, the Latin American and Caribbean region has a great commitment to the gender related issues and women's economic empowerment.⁵⁹ It is a region principally consisted of lower-middle-income and higher-middle income countries, therefore facing different kind of challenges than their European counterparts. In the last two decades great efforts were taken in order to reach the gender equality and closing the gender gap in all public fields, as in politics, legal system, economy, security and health. Although, there are still remaining tasks to complete, to be able to use the potential represented by women.

Economically speaking, there are a lot of incentives for Latin American countries to continue the work for better integration of women in labor force, provide them equal rights and opportunities in the field of education or entrepreneurship. As a recent IMF report showed, the integration of women to the labor force could possibly boost the GDP growth – in the case of emerging countries – by up to 34%. That means that Latin American countries would have a great potential in their inactive women as a human resource to be exploited.⁶⁰ The latest regional report of the United Nation's Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/CEPAL) that examines and evaluates the performance of Latin American countries in the adoption and realization of the Beijing Declaration and Platform for Action

⁵⁹ Vargas, Virginia: Beijing +20: The Meaning of Partnerships: Reflections from Latin America. (2014) <http://www.flora.org.pe/web2/images/stories/bonnie/PDF/Gina%20Vargas-BEIJING+20%20-english.pdf> (accessed on 20 November, 2014)

⁶⁰ Fuentes, Angélica: In Latin America why women face an iron ceiling. (Fortune, 11 November, 2014) <http://fortune.com/2014/11/11/in-latin-america-why-women-face-an-iron-ceiling/> (accessed on 13 November, 2014)

objectives was published in November, 2014. The report presents the features and problems of gender issues, besides the steps taken by governments and the civil society towards the gender equality,⁶¹ and reiterates the presence of the following trends on women and economy in Latin America.⁶²

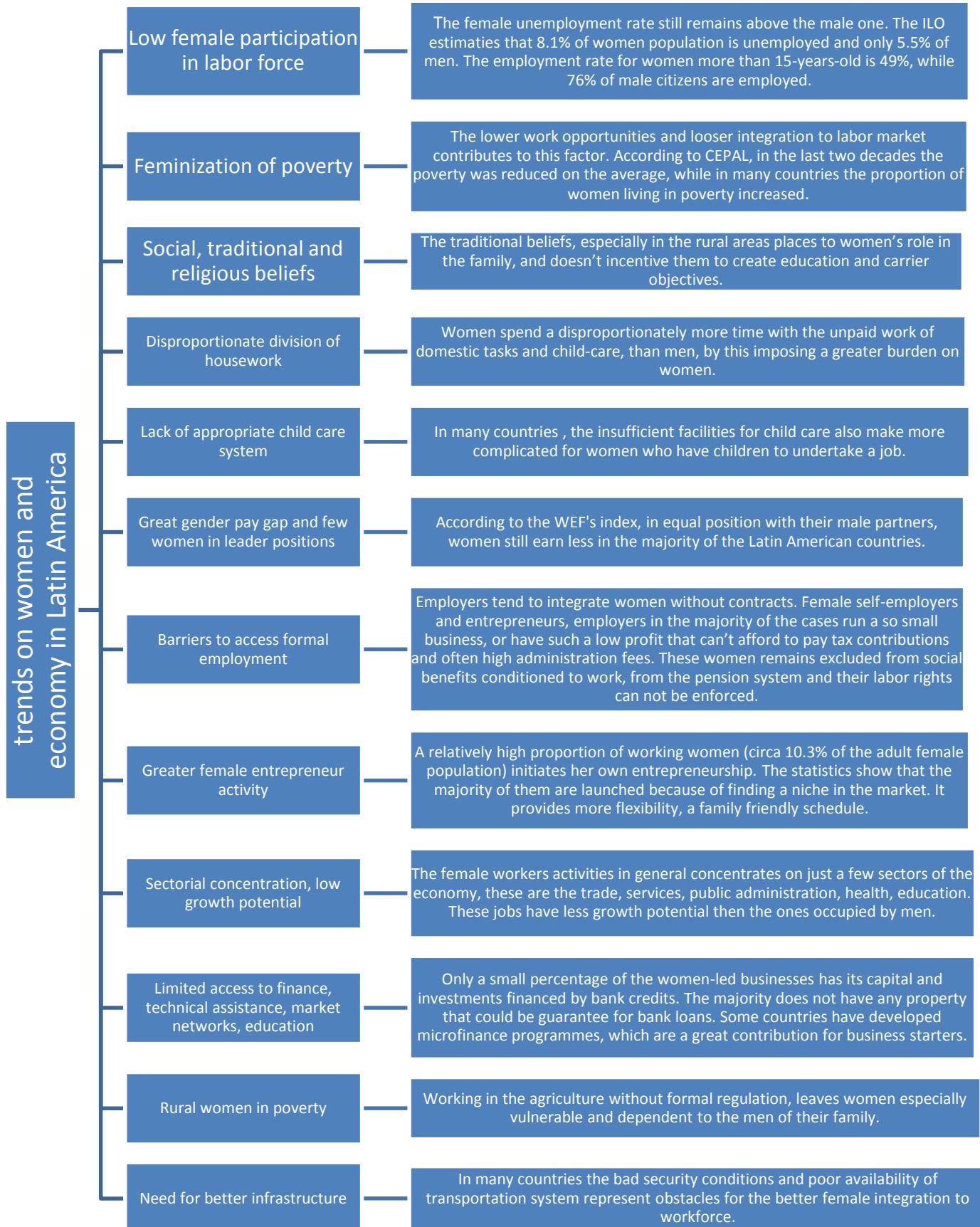
Despite of facing the challenges – outlined in the below diagram – to give their women equal treatment in the economy just as men, there is a sound awareness of the importance of gender issues in the Latin American and Caribbean policymakers, the private sector and the civil society. First of all, the American continent was the first to establish an inter-governmental institution entitled to debate gender equality and fight for the recognition of women's human rights: the **Inter-American Commission of Women** was established in 1928 by the Organization of American States (OAS). Although, this is another evidence of the American states' commitment in gender equality, this organization put a little emphasis on women's economic empowerment, which is the core question of the present study. As far as the legal framework is concerned, all the Latin American countries supported the Beijing Declaration of Action Platform in 1995, as well as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979) which was ratified by all the states of the region.⁶³

Figure 6: Latin American trends of “Women in Economy” according to ECLAC. It is important to highlight that, the region shows a great diversity. The problems and features presented above can't be called typical for all the countries. There are differences between countries, sub-regions, urban and rural fields, middle and lower classes and ethnics:

⁶¹ ECLAC: Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los países de América Latina y el Caribe. (2014) http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/4/53234/14-20867_Informe Regional Beijing WEB.pdf (accessed on 7 November, 2014)

⁶² Economist Intelligence Unit: Women's Economic Opportunity 2012. http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=WEO_full_report_final.pdf&mode=wp&campaign_id=weoindex2012 (accessed on 23 November, 2014)

⁶³ Food and Agriculture Organization of the United Nations: Construyendo una agenda pública para las mujeres rurales: Autonomía Económica, Igualdad de Derechos, y Lucha contra el Hambre. (2013) <http://www.fao.org/docrep/019/as548s/as548s.pdf> (accessed on 24 November, 2014)



At the regional level the **Inter-American Program on Women's Human Rights and Gender Equity and Equality** (IAP), adopted in 2000 was a milestone in the regional gender policies' history. Being one of the first documents that deals with women's economic empowerment, it mentions among its goals to foster "full and equal access for women to employment and productive resources." Another great evidence of the political will to tackle the gender equality in the region and implement the Beijing Declaration and Action Plan's initiatives is that, there is a periodical intergovernmental meeting among Latin American and Caribbean states, the **Regional Conference on Women** – organized by **ECLAC**. As a result of these conferences numerous consensus were adopted among the countries: the Quito Consensus in 2007, the Brasilia Consensus in 2010, the Santo Domingo Consensus in 2013 and the Montevideo Consensus in 2013.⁶⁴ All of them marks as an objective the international and regional cooperation for the gender equality, also on the field of labor, thus reaching a major economic autonomy for women. Even more remarkable that the region has the Gender Equality Observatory which was established following the request of the ECLAC member states on the 10th session of Regional Conference on Women. This research center collects data and evaluates the states' achievements on gender issues in three aspects: physical autonomy, autonomy in decision-making and economic autonomy.⁶⁵

The implementation of the targets set by the legal framework is supported by numerous financial programs and funds, which were launched in the last two decades, after the Beijing Declaration to support the economic empowerment of women. These can be interpreted as effective measures to respond to the lack of financial opportunities for female entrepreneurs or rural women. The Multilateral Investment Fund (MIF), which belongs to the Inter-American Development Bank Group, pays also a special attention to gender equality. Through several projects it aims to promote women's economic empowerment (WEempower), in cooperation with the private sector. Realizing the deficiencies of the financial institutions to provide female entrepreneurs accurate and available services, the

⁶⁴ Vargas, (2014)

⁶⁵ ECLAC - Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean: Background <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/7/34147/P34147.xml&xsl=/oig/tpl-i/p18f.xsl&base=/oig/tpl-i/top-bottom.xsl> (accessed on 13 November, 2014)

MIF in 2012 launched the “women entrepreneurshipBanking”. This program on the one hand offers loans and partial credit-guarantees or risk sharing mechanisms for banks seeking to finance women-led micro, small or medium sized enterprises (MSME). On the other hand, it provides technical assistance for the financial institutions interested in promoting female-led businesses. It sets the target to support 100 000 MSMEs' access to credit through local banks by 2019.⁶⁶ The WEempower initiative also publishes studies that contribute to the exploitation of all segments of female potential: they put emphasis on women entrepreneurs with high growth potential (WEgrow) and executed a study on women entrepreneurship environment in the Latin American and Caribbean region, with a special index – the first of its kind (!) – for all the evaluated states.⁶⁷ Beyond the regional project, WEempowerment has one country-specific program as well: strengthening women in Peru, which supports mainly micro and small sized enterprises through professional business training of their female leaders, networking and tutorship.⁶⁸ The Multilateral Investment Fund also participated in an initiative that developed financial products for rural women in cooperation with the Women's World Banking, the Federal Ministry for Economic Development and Cooperation, Credit Suisse, Hivos and the Irish Aid. The project started in 2011 and finished in 2014 with the result of U\$D 22 million new loan product disbursed to women entrepreneurs. Three local institutions intermediated in the program in Peru, Colombia and Paraguay. This was a pilot project in the developing world, and after Latin America the Women's World Banking plans to apply similar ones in Africa and Asia.⁶⁹

The main Latin American and the Caribbean integrations also included the gender related issues in their policies, and there are also sub-regional initiatives that promote the gender

⁶⁶ Multilateral Investment Bank: Women entrepreneurshipBanking. <http://www.fomin.org/Portals/0/Topics/Factsheet-womenentrepreneurshipBanking2014.pdf> (accessed on 20 November, 2014)

⁶⁷ Multilateral Investment Fund: Women's Economic Empowerment. <http://www.fomin.org/en-us/HOME/Projects/Womens-Empowerment> (accesses on 20 November, 2014)

⁶⁸ Multilateral Investment Fund: Strengthening women entrepreneurship in Peru. Project Profile. <http://www.fomin.org/en-us/HOME/Projects/ProjectDatabase/ProjectProfile/tabid/85/language/en-US/prj/PE-M1066/Default.aspx> (accessed on 20 November, 2014)

⁶⁹ Women's World Banking: Making Women's Work Visible: Finance For Rural Women. (2014) <http://www.womensworldbanking.org/wp-content/uploads/2014/11/Making-Womens-Work-Visible-Rural-Finance-WomensWorldBanking.pdf> (accessed on 20 November, 2014)

equality. The greatest integration – as for its territory and population –, the **Common Market of the South (Mercosur)** holds its own sub-regional conferences on gender equality. The Specialized Meeting of Women (REM as for its Spanish abbreviation), which was organized for the first time in 1998, is attended by government delegations. Since 2011 the conferences were replaced by the Meeting of Ministers and High Authorities of Women (RMAAM) that meant an upgrade in the level of participants, that come from the member states and associated states. Its main function is advising and proposing policies, actions and measures to the Council.⁷⁰

The Mercosur has always given an important role to women economic participation, employment issues due to the strong influence of the trade unions in the '90s. Currently, one of the Technical Tables that are in charge of preparation for RMAAM deals with "Gender, Labor and Economic Integration".⁷¹ The importance of gender and women's economic empowerment appears in Mercosur legislation as well. The first significant document was the Socio-laboral Declaration signed in 1998 by the four member states. Article 3 of the Declaration sets the target of promoting the gender equality. Since 2000 the Common Market Group and the Common Market Council adopted several mandatory resolutions, decisions and non-mandatory recommendations. Many of them concerns the regulation of the domestic workers and the rights of rural women. The first was also regulated by a legal norm adopted by the Parliament of Mercosur in 2009, as "Legal Regime of Domestic Service Personal" that, targets to elevate the legal standards for this sector.⁷²

The Latin American and Caribbean region's other great integration, the **Andean Community** also has a separated gender policy. The counterpart of the RMAAM of Mercosur in the Andean Community is the Andean Advisory Council of High-Level Authorities on Women and Equal Opportunity (CAAAMI). This advisory body was established in 2009 with the aim of supporting the sub-regional integration in the field of human rights, interculturality and

⁷⁰ Van der Vleuten, Anna; Van Erdewijk, Anouka; Roggeband, Conny: Gender Equality Norms in Governance. Transnational Dynamics in Europe, South America and South Africa. (Palgrave Macmillan, 2014)

⁷² Valiente, Hugo: Regímenes Jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Merocsur. (AFM, Oxfam 2010) http://www.cotidianomujer.org.uy/regimenes_esp2010.pdf (accessed on 20 November, 2014)

promotion of gender equality. The promotion of economic autonomy for women is one of its core working areas.⁷³ Women's equal rights and opportunities are also part of the Andean Strategic Agenda. Although, among its legal instruments there is no specific norm for women's empowerment, the CAAAMI adopted the Andean Regional Program for Gender Equality and Equal Opportunities for Men and Women, on its second meeting in La Paz, Bolivia, in 2011. The program goals are horizontal cooperation, further capacity building, production and systematization of information, legal harmonization and common policy coordination.⁷⁴

The **Pacific Alliance** is a relatively "young" initiative for sub-regional integration, founded in 2010. Until 2014 the community policy hasn't put gender equality on its agenda,⁷⁵ although the member states have the best scores in "providing of a favourable environment for women entrepreneurs",⁷⁶ according to the Women's Entrepreneurial Venture Scope Index⁷⁷ elaborated by the Economist Intelligence Unit (EIU) for 20 countries of the Latin American region.

In addition to the greater sub-regional integrations initiatives, it is worth to mention that Central America and the Caribbean also have special forums for the debate and the promotion of women's empowerment and protection of their rights. For instance, the **Central American Integration System** (SICA) has the Council of Women's Affairs Ministers (COMMCA) engaged in gender related issues. In 2012 they organized for the first time the

⁷³ FAO (2013.)

⁷⁴ Comunidad Andina: Aprueban Programa Regional Andino para la Equidad de Género e Igualdad entre Hombres y Mujeres. (comunidadandina.org, 14 June, 2011) <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=2924&accion=detalle&cat=AF&title=aprueban-programa-regional-andino-para-la-equidad-de-genero-e-igualdad-de-oportunidades-entre-hombres-y-mujeres> (accessed on 23 November, 2014)

⁷⁵ Las conclusiones de Alianza de Pacífico. (portafolio.co, 20 June, 2014) <http://www.portafolio.co/internacional/reunion-alianza-pacifico-junio-2014> (accessed on 23 November, 2014)

⁷⁶ Cámara de Comercio Lima: La Alianza del Pacífico es el mejor ambiente para las mujeres emprendedoras <http://www.camaralima.org.pe/principal/noticias/noticia/la-alianza-del-pacifico-es-el-mejor-ambiente-para-las-mujeres-emprendedoras/132> (20 April 2014) (accessed on 12 November 2014)

⁷⁷ Economic Intelligence Unit: WEVenturescope 2013 <http://www.weventurescope.com/en/Home/Criteria> (accessed on 11 November 2014)

Regional Conference on Economic Rights of Women, having in the agenda women entrepreneurship, access to capital and public policies.⁷⁸

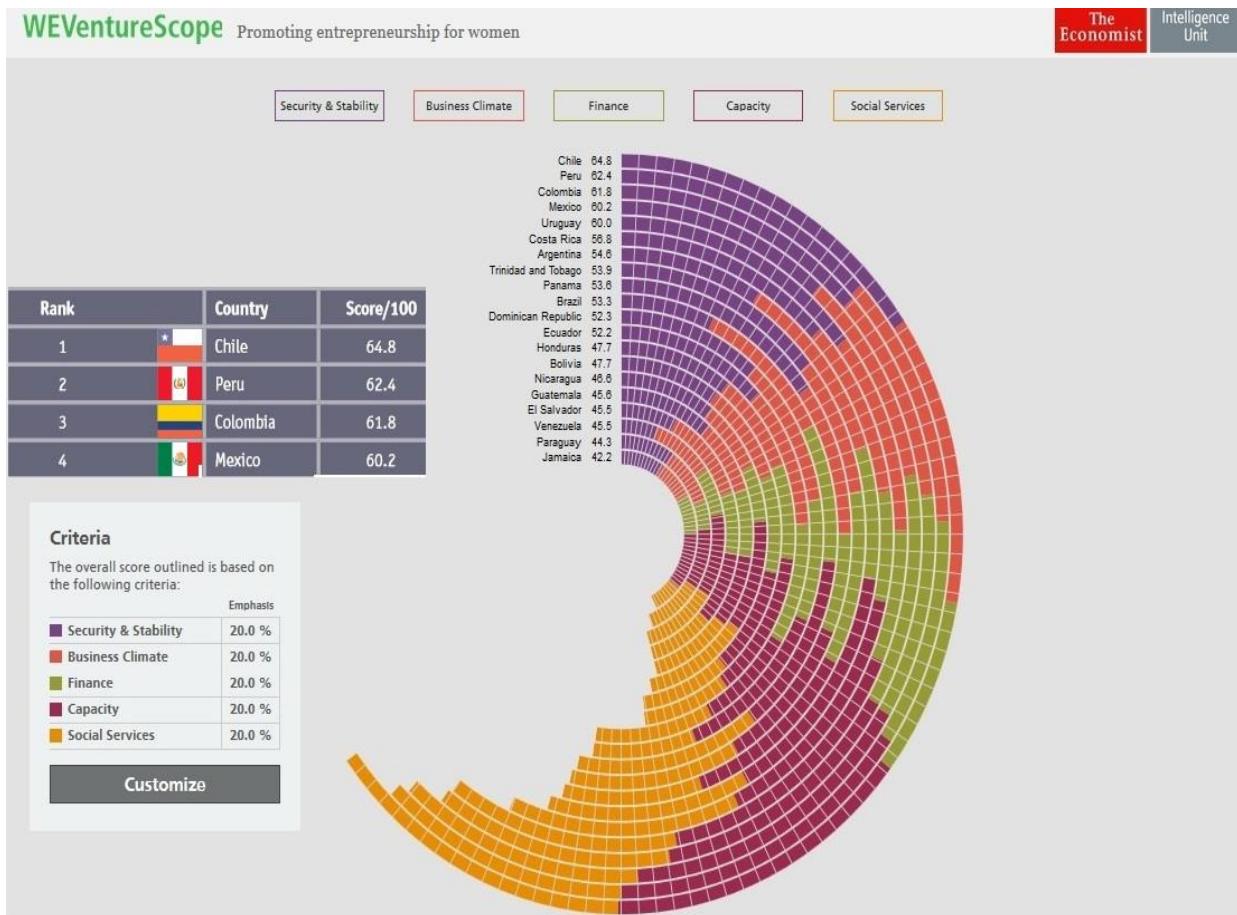


Figure 7: Economist Intelligence Unit's *Women's Entrepreneurial Venture Scope Index* for Latin America in 2013. It evaluates the countries in five categories: business operation risk, business environment for companies, access to finance, capacity and abilities, and social services.

In order to evaluate the Latin American and Caribbean countries' performance on women's economic empowerment, beyond the outline of the best remarkable practices, it will be necessary to have a quantitative measure for the gender equality situation in the given countries. As regards, there are three indicators that can serve the aim of this study. The first one that can be relevant, the Gender Gap Index, prepared by WEF. It measures four aspects:

⁷⁸ SICA, BCIE Convene First Regional Conference on Women's Economic Rights. (Latin America & Caribbean Regional Coverage, 28 June, 2012) <http://larc.jisd.org/news/sica-bcie-convene-first-regional-conference-on-womens-economic-rights/> (accessed on 18 November, 2014)

economic participation and opportunity, educational attainment, health and survival and political empowerment. However, out of the four only the first two describe women's opportunities for economic participation.⁷⁹

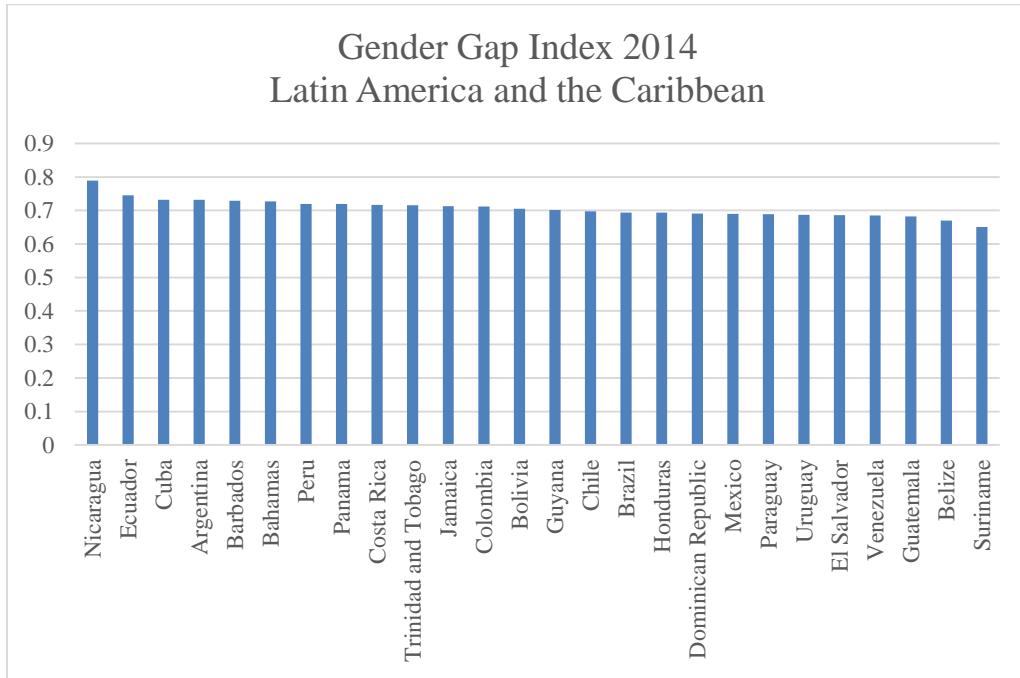


Figure 8: World Economic Forum's Gender Gap Index 2014 – regional ranking of Latin American and Caribbean states

The second index, the Women's Economic Opportunity Index is published by The Economist Intelligence Unit since 2010. It is a comprehensive assessment based on more indicators, evaluating countries from five aspects: labor policy and practice, access to finance, education and training, women's legal and social status and general business environment.⁸⁰

According to WEF,⁸¹ between 2006 and 2014 most Latin American countries could improve its Gender Gap Index scores, even the poorer states: the relative change from 2006 was the highest in Nicaragua (20.2%), Ecuador (15.9%), Guatemala (12.4%) and Bolivia (11.3%).

⁷⁹ Word Economic Forum: Global Gender Gap Report 2014

⁸⁰ Economist Intelligence Unit: Women's Economic Opportunity 2012

⁸¹ World Economic Forum: Global Gender Gap Report 2014, p38

while Peru (8.7%), Chile (8.1%), Argentina (7.1%) and Honduras (7.0%) also showed a significant positive way progress.



Figure 9: Economist Intelligence Unit's Women's Economic Opportunity Index 2012 – regional ranking of the Latin American states

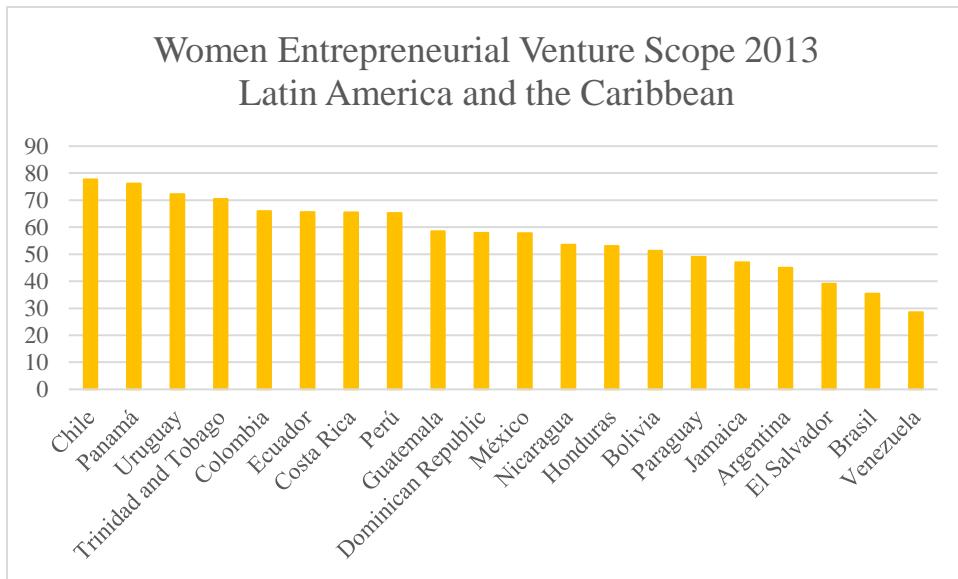


Figure 10 Economist Intelligence Unit's Women's Entrepreneurial Venture Scope Index for Latin America in 2013

Bolivia through the evolution of its legal system, the adoption of a new constitution closed its gender gap notably. According to Women's Economic Opportunity Score concerning the

period between 2010 to 2012, Bolivia was the fifth most-improved country in this aspect. The great progress is due to the recognition of rural and indigenous women's rights, and the institutionalization of gender policies. In its new constitution of 2007, Bolivia guarantees, among others, access to land and equal pay for equal work for women. The Bolivian government established the National Secretariat for Ethnic, Gender and Generational Affairs. The law on Popular Participation requires municipalities to have a gender-sensitive perspective in their policies. Despite of all this progress, Bolivian rural women remain in a very disadvantageous situation as far as their economic opportunities concerned. For widow, single or undocumented women it can be complicated to own a land, due to the patriarchal traditions of indigenous people. Nevertheless, the Constitution sets as obligation of the government to promote non-discrimination against women concerning their rights to own land.⁸²

Also a great performer, the seventh best Latin American nation, and the fifth most-improved country in its Gender Gap Index, is **Peru**. The EIU classified its women entrepreneur environment as the second best in regional terms. There could be many good examples highlighted from the Peruvian women's story, one of them is the project which empowers women-led enterprises, the "Incorporating Women Businesses in International Global Chains", an initiative of the Inter-American Development Bank in cooperation with WEConnect and Walmart. The goal is to provide for these businesses in Peru, Costa Rica and Chile new market opportunities, education, training, in other words all the knowledge and networks that may enable them to compete for major contracts and opens them unknown markets. The program involved the multinational corporations as well, and tried to call their attention on female entrepreneurs as potential suppliers, contracted partners. WEConnect created the connection between the corporations and the women-led businesses, gave them education and certifications in order to enforce their capacities to open for global markets in the future.⁸³

⁸² FAO (2013.)

⁸³ Higgins, K.: Gender and Free Trade Agreements: Best Practices and Policy Guides. (North South Institute, 2013) <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/11/2012-Gender-and-Free-Trade-Agreements-Best-Practice-and-Policy-Guides.pdf> (accessed on 15 November, 2014)

Nicaragua with its Gender Gap Index in 2014 was ranked the best performer in Latin America and the Caribbean. Meanwhile, both of the EIU's indexes place it as N°15 which means to be one of the worst performers. The reason can be that the latter two indicators consider social aspects, access to finance and general business environment as well, that can downgrade a lot Nicaragua's final score. Nevertheless, Nicaragua assures the non-discriminatory treatment for its female citizens, both in political and economic sphere, not to mention the equal access to education. In the case of Nicaragua the situation of rural women is one of the key gender issues and has economic relevance as well. The majority of the agricultural production in Nicaragua is driven by small producers, a significant part of them are female farmers. Around one-third of rural lands lack the legal titling, and agricultural production is under-productive and there are no incentives and resources to do land-related investments. Studies showed the evidence that the possession of legally valid titles would facilitate and increase the propensity for investment in the farms. This problem is also related to gender issue: given that women in the country's rural areas are excluded from the land ownership and responsible farm management. As for the data from 2005, only 15% of the rural territory was owned by women, with an additional 4% of them that is owned jointly. The regarded areas have indigenous and Afro-descendent population that lives in extreme poverty and due to the community rules and traditions, women don't have the right to participate in decision-making, and land tenures are community properties. The Nicaraguan government being aware of the under-registration of its land tenure, since the 1990's has put a great emphasis on the regulation of plot properties. After the little success of the promotion of the joint property as an opportunity for land registration in the '90s, in 2003 the government launched the Land Administration Project (PRODEP) to promote tenure security and investment in agriculture. In spite the moderate progress, women of the concerned areas remain uninformed and the traditional values repressed the governmental program's aspirations. Thus in 2010, the program received an additional financing and broadened its approach by launching a social communication campaign, boosting women's economic participation, by active involvement of women in the land administration project. As a result, the number of women titled for land tenures or jointly owning a plot increased

by more than 50% since 2003. Agricultural productivity rose as well, along with women's economic participation.⁸⁴

The region's largest economy, **Brazil** in the last two decades along with its high growth rates also took significant steps towards the reduction of its social inequalities, although it still bears great proportions of its population living in extreme poverty, not to mention the existing unequal gender positions. It is expressed also in its performance in the gender indexes. The Gender Gap Index places Brazil N°16 in the region, in the midfield of the ranking, so does the Women Entrepreneurship Venture Scope Index. Only in Women Economic Opportunity holds a better position, being the N°6. A Brazilian example can show clearly how infrastructural investments can promote women's economic empowerment, especially in developing, poor areas. Between 2002 and 2010 the Rio Grande do Norte Rural Poverty Reduction Project was implemented. It delivered socio-economic investments in fundamental infrastructure improvement, such as: water supply and electricity, and also invested in livestock and food production. The program reached nearly 400.000 poor people living in rural areas. In 2009 another sub-project, a gender pilot was launched, to test the effects and implications of infrastructure investment on women's economic participation. The program financed water supply systems with drinkable water and resources to set up productive garden. The final results of both projects were that the access to drinkable water and electricity freed a lot of time for women (and men as well), that allowed them spending more time on productive work instead of water collection and household activities. This productive work could be on the farm or off-farm activity, eventually a paid job. The income of the household grew significantly, especially in the cases when the project also provided investment for agricultural production. As a by effect of the project, women could engage more in social activities and due to their increased income, their decision-making role was strengthened so much in the family as in the community.⁸⁵

⁸⁴ World Bank LAC: Women's Economic Empowerment in Latin America and the Caribbean. (2012) http://www.genderinag.org/sites/genderinag.org/files/sourcebook-spanish/GAP_Lessons_Learned.pdf accessed on 24 November, 2014)

⁸⁵ World Bank LAC: Women's Economic Empowerment in Latin America and the Caribbean. (2012)

4. Gender aspects of the trade and development relations between the EU and LAC

While the multilateral promotion of global free trade under the World Trade Organization (WTO) stuck in the Doha Round, the bilateral and regional – often comprehensive – trade agreements have become more and more common recently. The EU itself has already in place trade agreements with some fifty⁸⁶ partners, among them with several nations of Latin America.



■ Countries with which the EU has a preferential trade agreement in place:

Mexico - Chile - Peru - Antigua* - Barbuda* - Belize* - Bahamas* - Barbados* - Dominica* - Dominican Republic* - Grenada* - Guyana* - Haiti* - Jamaica* - St. Kitts and Nevis* - St. Lucia* - St. Vincent and the Grenadines* - Suriname* - Trinidad and Tobago* - Colombia - Honduras - Nicaragua - Panama - Guatemala - Costa Rica - El Salvador

■ Countries with which the EU negotiates or has a preferential agreement pending official conclusion: Brazil - Argentina - Uruguay - Paraguay - Ecuador

■ Countries with which the EU is considering opening preferential negotiations: Bolivia

Figure 11: (Future) Preferential trade agreements of the EU with Latin America as of June 2012⁸⁷

⁸⁶ European Commission – DG Trade: MEMO – The EU's bilateral trade and investment agreements – where are we? (DG Trade, 2013) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf (accessed on 23 November, 2014)

⁸⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149622.jpg

External trade is one of the areas which affect the gender issue the most. Liberalized trade could affect the genders in distinct manners, as Heintz⁸⁸ points out in his already cited work, shifts in international trade have different consequences for women, who usually work in labour-intensive export sectors or in the agriculture, moreover their lower wages are often important element of the international competitiveness strategies of certain sectors, which impede the resolution of the problem, as the principal economic players, i.e. the transnational companies dominating the global value chains tend to protect their trade advantages⁸⁹ even at high social cost, for example widening the wage gaps or causing job insecurity. Nevertheless, there are positive examples concerning the effects of free trade agreements, as Kate Higgins cites in her 2012 paper⁹⁰ on best practices in the field of gender policy and free trade agreements that after entering into force, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) provided raises in the relative wage of Mexican women, while other free trade agreements (FTAs) in Latin America created new jobs in agriculture through the demand for new products. Higgins also draws attention to the indirect effects of FTAs: for example through the reduction of public revenues due to loss in tariffs could lead to cuts in social services which hurt mainly the women, who usually spend more on health and education of their family than men generating multiplier effects on social and economic development in their country.

This fragmentation between experts and empirical evidences also encourages the further and deep examination of the question. One of the recent studies concerning this issue is the joint work⁹¹ of Neumayer and De Soysa, whose main focus was that whether trade and investment linkages can diffuse the economic empowerment of women in the context of

⁸⁸ Heintz, 2014, p10

⁸⁹ Savi Bisnath: Whither Macroeconomics? Sustainable Development from a Feminist Human Rights Perspective (Heinrich Böll Stiftung, 2012) <http://us.boell.org/2012/06/05/whither-macroeconomics-sustainable-development-feminist-human-rights-perspective> (accessed on 12 November, 2014)

⁹⁰ Kate Higgins: Gender and Free Trade Agreements: Best Practices and Policy Guidance (The North-South Institute, 2012) <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/11/2012-Gender-and-Free-Trade-Agreements-Best-Practice-and-Policy-Guides.pdf> (accessed on 14 November, 2014)

⁹¹ Eric Neumayer and Indra De Soysa: Globalization and the Empowerment of Women: An Analysis of Spatial Dependence via Trade and Foreign Direct Investment (World Development Vol. 39, No. 7, pp. 1065–1075, 2011)

globalization. On the basis of their empirical research they found evidence for spill-over effects in case of trade links (but only limited evidence in case of foreign direct investment) for women's economic and social rights concerning which they established that on average both elements of globalization (trade and FDI) are beneficial rather than harmful to the empowerment of women.

Due to the above considerations and their complex approach, the bilateral talks on comprehensive trade agreements shall incorporate the gender aspect beyond the economic aims of benefiting from trade opportunities. It is also true in the case of the EU, from which it is expected to set social development and inclusive growth as main priorities in its bilateral (trade) agreements supported by its external development policy. In its Action Plan⁹² on Gender Equality and Women's Empowerment in Development for the period of 2010-2015, the EU, in relation to the gender policy in its external actions, stated that it "will continue to use its development policies to promote gender equality and women's empowerment. [...] Gender considerations will also be further integrated into humanitarian aid. [...] The EU also integrates gender equality into its trade policy as part of a wider framework of sustainable development. [...] The issue of gender equality is also addressed in the Sustainability Impact Assessments which are prepared to help guide negotiators in trade discussions." Gender mainstreaming – which means⁹³ a globally accepted strategy and approach for promoting gender equality – though is regarded as a horizontal issue in the external actions.

To test these commitments, practices deriving from existing agreements and partnerships with Latin America can lead our way. It is also interesting in the light of ongoing negotiations, that concerning the EU-Mercosur trade talks, critics have emerged⁹⁴ arguing that the EU only plays a marginal role in the promotion of gender issues in its relations with Mercosur, while

⁹² European Commission: Strategy for equality between women and men, 2010-2015 (EC, 2010), http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/strategy_equality_women_men_en.pdf (accessed on 30 October, 2014)

⁹³ UN WOMENWATCH: Gender mainstreaming <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm> (accessed on 20 November, 2014)

⁹⁴ Andrea Ribeiro Hoffman: Gender is not prominent in EU foreign policy towards Mercosur (GWI-Heinrich Böll Stiftung, 2014) <http://www.gwi-boell.de/en/2014/05/20/gender-not-prominent-eu-foreign-policy-towards-mercousur> (accessed on 11 November, 2014)

the process of trade liberalization has even been assessed as having a potential negative impact on gender – as Andrea Ribeiro point out in her article of May, 2014. As Peacewomen.org points out,⁹⁵ there are no gender-specific measures or gender impact assessment foreseen in EU strategic documents on Latin America, which would support women for example in SME schemes, education or research and innovation. Through the example of EU-Mercosur trade relations, in 2007 Irene van Staveren introduced⁹⁶ a possible method of the application of gender indicators in relation to trade, she calculated the denominator values for the gender trade elasticities in the EU-Mercosur trade relation between 1995 and 2004 concerning food affordability, gender gap in unemployment, gender equality in import competing employment, gender wage gap in export sector and in import competing sector. She found that elasticity is negative in the case of food affordability and gender equality in import competing employment, which suggests a decline in gender equality in the two principal trade sectors (agriculture and manufacturing) of the EU-Mercosur relations.

Concerning the other dimension of EU-Latin American relations, during the past decades, gender mainstreaming was on the agenda of the EU's development and regional cooperation policy. In its Multiannual Indicative Regional Programme (MIRP) for Latin America⁹⁷ adopted for the period of 2014-2020, the EU integrates the gender issue into the social equity and the inclusive growth pillars of the cooperation. It encourages the improvement of the quality of social expenditure and public policies with fairer regard to gender equality. Regarding inclusive growth it sets out the need for special attention to the economic empowerment of women, nevertheless it is not directly linked to the role of MSMEs in sustainable growth, or the trade facilitation in international and intra-regional sphere, the document gives no more details of the promotion of women's economic rights. Considering the possible indicators of the priority areas, the MIRP would rely on the social panorama

⁹⁵ PeaceWomen.org: Analysis: Do Women Gain from EU-Latin America Cooperation? (April 10, 2011) http://www.peacewomen.org/portal_initiative_initiative.php?id=1100 (accessed on 20 November, 2014)

⁹⁶ Irene van Staveren: Gender Indicators For Monitoring Trade Agreements, 2007

⁹⁷ EU – EuropeAid: Multiannual Indicative Regional Programme for Latin America (7 August, 2014) http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dci-multindicativeprogramme-latinamerica-07082014_en.pdf (accessed on 5 November, 2014)

data of the ECLAC, but without exact definition. The ECLAC's relevant set of indicators⁹⁸ provide basis for analysis of the promotion in education and training, paid and unpaid work, poverty, among others, but we think that it does not substitute the assessment of the impact of free trade agreements on gender. As the Beijing Platform for Action sets out⁹⁹ that the governments shall ensure that trade agreements will not have negative impacts on women, the EU could not ignore gender mainstreaming in its trade (and development) policy. If we think through the situation in Latin America described in the previous section and also the evidence of past researches (e.g. the results of Staveren), it could be stated that there is a need for joint and harmonized actions in the EU's trade policy towards Latin America which could positively affect the conditions of women in agriculture and manufacturing.

Finally, we would like to draw attention to existing EU-Latin American projects that have served the promotion of women's economic empowerment. The gender-related issues in the bi-regional cooperation are fairly young topics. As it was introduced above, the political will to address the problem of gender inequality already exists, it is formally expressed in the key documents. However, the concrete actions are still in an initial phase, and the majority of them concentrates on gender-based violence, and women's health. There are only a few projects concerning women's economic empowerment, mainly with focus on poverty of women.

Considering the legal framework of the interregional partnership, over the last two years the agenda was extended by gender issues, expressed in the documents that determine the partnership. First of all, the first EU-CELAC Summit in Santiago de Chile adopted the Action Plan for 2013-2015 which outlined the priorities of the common agenda. One of the new priorities – included in 2013 – is “gender”. Furthermore, economic empowerment is mentioned among the principal areas where women's rights must be guaranteed with more

98 ECLAC Statistics

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i

99 Irene van Staveren: Gender Indicators For Monitoring Trade Agreements (WIDE Briefing Paper, February 2007) <http://wideplusnetwork.files.wordpress.com/2012/10/staveren-gender-indicators-feb-076.pdf> (accessed on 5 November, 2014)

attention. The Action Plan highlights as an important way to increase the female potential: the access to legal work, equal pay for equal work and also mentions education as a key element.¹⁰⁰

The most advanced contractual relationship the EU has in the CELAC region is with Mexico. In 2008 on the European Union entered into Strategic Partnership with Mexico, hence they deepened the cooperation originated in the Global Agreement of Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation signed in 1997. In the Action Plan adopted in 2008, the parties indicate three cross-cutting issues that have to be mainstreamed: human rights, gender and environment.¹⁰¹ The Country Strategy Paper for 2007-13 admits that special attention should be given to gender issues, mainly its strong relationship with poverty, through ensuring equal opportunities for access to education, jobs and salaries and through thematic lines, but does not envisage joint actions on this field. While in the case of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), gender perspectives are addressed in one of its side accords which requires the promotion of gender equality in the workplace (regarding payments too) and the elimination of gender-based employment discrimination.¹⁰²

The EU's development aid programs carried out in Latin America can contribute to the economic empowerment of the women of the region, but just indirectly. The financial instruments earmarked for social cohesion (EUROsoical II), higher education (ALFA III, Erasmus Mundus), small and medium enterprises (AL-Invest IV) and infrastructure (LAIF) all can have a positive effect on women's opportunities to participate in labor force and progress, although none of them indicates explicitly gender as an important aspect to consider at their execution.¹⁰³

100 EU: EU-CELAC Action Plan 2013-15
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf (accessed 1 November, 2014)

101 EU-European Commission: Towards an EU-Mexico Strategic Partnership 2008
http://eeas.europa.eu/mexico/docs/com08_447_en.pdf (accessed 7 November, 2014)

102 UN WomenWatch: Implementing Gender-Responsive Trade Policies: Obstacles and Good Practices
<http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/Implementing-Gender-Responsive-Trade-Policies-Obstacles-and-Good-Practices.html> (accessed on 12 November, 2014)

103 EuropeAID: Latin America http://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america-0_en (accessed on 3 November, 2014)

In the practice though, gender-related matters are addressed by the development cooperation projects. Among the several programmes in Latin America, one of them is worth to mention, as that one concerns economic empowerment of women. In Honduras the European Union supports the development of microenterprises and commercialization of products. Women in marginal regions are the main beneficiaries of this project which aim is to strengthen their capacity and skills of organization, management entrepreneurship. In Brazil a EuropeAid project¹⁰⁴ was launched for the reduction of urban poverty through access to public policies and housing in São Paulo city and at relieving of poverty for women and young people.

In the Santiago Action Plan for 2013-2015, the representatives of the two region set the targets (among others) to establish an intergovernmental bi-regional working group and organizing seminars in order to exchange experience and work out the best strategies to tackle with gender-related issues. In fact, the EU and CELAC do pursue numerous thematic dialogues, like on research and innovation, migration or drug-related topics, but gender is still not among them.¹⁰⁵ The existing trade agreements don't promote gender issues directly either: the latest trade agreement, the **Multipart Trade Agreement between Peru, Colombia and the European Union**¹⁰⁶ does not tackle the issue of gender and trade, although according to EU principles some labour and anti-discrimination aspects were valid in the case of the previous GSP+ preferential access of the two South American countries:¹⁰⁷ the beneficiaries (i. e. Colombia and Peru in this case) should ratify 27 international conventions relating to sustainable development and basic human rights (including agreements on anti-discrimination on grounds of gender, protection of women's and

¹⁰⁴ EU-EEAS: Project to relieve poverty for women 2008-2011 http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/brazil_civil_reduce_urban_poverty_en.pdf (accessed on 13 November, 2014)

¹⁰⁵ EU-EEAS: Latin America http://www.eeas.europa.eu/lac/index_en.htm (accessed on 13 November, 2014)

¹⁰⁶ Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:354:0003:2607:EN:PDF> (accessed on 13 November, 2014)

¹⁰⁷ LSE Enterprise: European Union: Trade Agreement with Colombia and Peru 2012c <http://www.colombia-eu.org/uploads/Modules/Documents/lse-study-on-the-eu-colombia-trade-agreement-%28in-english%29.pdf>

children rights) on the implementation of which they must provide comprehensive information in order to avoid the suspension of GSP+ concessions. Moreover, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women is even not mentioned in the agreement, which is one of the core conventions regarding the GSP+.

On the basis of our brief research, it can be concluded that in its external relations the European Union concerns the gender-specific challenges as a cross-cutting issue, which mainly appears in its development policy and is often ignored in trade agreements. The economic empowerment of women should be an explicit requirement in the bilateral cooperation, although it is a horizontal issue covering several fields of action, special targeted projects and gender-responsive trade policies are needed, linking trade and development policies.

Bibliography

Monograph

- Van der Vleuten, Anna; Van Erdewijk, Anouka; Roggeband, Conny: Gender Equality Norms in Governance. Transnational Dynamics in Europe, South America and South Africa. (Palgrave Macmillan, 2014)

Journal articles

- Petra Debusscher: Mainstreaming gender in European Commission development policy: Conservative Europeaness? (*Women's Studies International Forum* 34 (2011) 39–49)
- Esther Duflo: Women Empowerment and Economic Development (*Journal of Economic Literature* 2012, 50(4), 1051–1079)
- Lenka Formáková and Ivana Dobrotić: Mothers or Institutions? How Women Work and Care in Slovenia and the Czech Republic, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.19. No. 3, p409-427, September 2011

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- Eric Neumayer and Indra De Soysa: Globalization and the Empowerment of Women: An Analysis of Spatial Dependence via Trade and Foreign Direct Investment (World Development Vol. 39, No. 7, pp. 1065–1075, 2011)
- Irene van Staveren: Gender Indicators For Monitoring Trade Agreements (WIDE Briefing Paper, February 2007) in: Irene van Staveren, Diane Elson, Caren Grown and Nilufer Cagatay (eds.): The Feminist Economics of Trade. London: Routledge, 2007. <http://wideplusnetwork.files.wordpress.com/2012/10/staveren-gender-indicators-feb-076.pdf> (accessed on 5 November, 2014)

Reports and Working Papers

- ECLAC: Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los países de América Latina y el Caribe 2014 http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/4/53234/14-20867_Informe Regional Beijing WEB.pdf (accessed on 7 November, 2014)
- European Commission: Strategy for equality between women and men, 2010-2015 (EC, 2010), http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/strategy_equality_women_men_en.pdf (accessed on 30 October, 2014)
- European Commission – DG Trade: MEMO – The EU's bilateral trade and investment agreements – where are we? (DG Trade, 2013) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf (accessed on 23 November, 2014)
- EU: EU-CELAC Action Plan 2013-15 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf (accessed 1 November, 2014)
- EU-European Commission: Towards an EU-Mexico Strategic Partnership 2008 http://eeas.europa.eu/mexico/docs/com08_447_en.pdf (accessed 7 November, 2014)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations: Construyendo una agenda pública para las mujeres rurales: Autonomía Económica, Igualdad de Derechos, y

Lucha contra el Hambre. (2013)
<http://www.fao.org/docrep/019/as548s/as548s.pdf> (accessed on 24 November, 2014)

- Elisa Gamberoni and José Guilherme Reis: Gender-Informing Aid for Trade: Entry Point and Initial Lessons Learned from the World Bank (Economic Premise, July 2011, World Bank)
<http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP62.pdf> (accessed on 5 November, 2014)
- Julie C. Suk: Democratic Deficits and Gender Quotas: The evolution of the proposed EU Directive on gender balance on corporate boards (FLJS, 2014)
<http://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Suk.pdf> (accessed on 14 November, 2014)
- James Heintz: Missing Women – The G20, Gender Equality and Global Economic Governance (Heinrich Böll Stiftung, 2013)
http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published_study/Heintz_Missing_Women.pdf (accessed on 19 November, 2014)
- Kate Higgins: Gender and Free Trade Agreements: Best Practices and Policy Guidance (The North-South Institute, 2012) <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/11/2012-Gender-and-Free-Trade-Agreements-Best-Practice-and-Policy-Guides.pdf> (accessed on 14 November, 2014)
- Catherine Hoskyns: Mainstreaming Gender in the EU's Macroeconomic Policy – Institutional and Conceptual Issues (Paper for ECPR conference, Bologne June 2004, First Draft) <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/179.pdf> (accessed on 3 November, 2014)
- EU – EuropeAid: Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020 Multiannual Indicative Regional Programme for Latin America (7 August, 2014)
http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dci-multindicativeprogramme-latinamerica-07082014_en.pdf (accessed on 5 November, 2014)

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- EU-EEAS: Project to relieve poverty for women 2008-2011
http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/brazil_civil_reduce_urban_poverty_en.pdf (accessed on 13 November, 2014)
- Eur-lex: Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:354:0003:2607:EN:PDF> (accessed on 13 November, 2014)
- Economic Intelligence Unit: Women's Economic Opportunity Index 2012
http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=WEO_full_report_final.pdf&mode=wp&campaignid=w eoindex2012 (accessed on 2 November, 2014)
- Economic Intelligence Unit: WEVenturescope 2013
<http://www.weventurescope.com/en/Home/Criteria> and
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37894500> (accessed on 11 November 2014)
- IMF: *Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains From Gender Equity* (IMF, 2013) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf> (accessed on 2 November, 2014)
- LSE Enterprise: European Union: Trade Agreement with Colombia and Peru 2012c<http://www.colombia-eu.org/uploads/Modules/Documents/lse-study-on-the-eu-colombia-trade-agreement-%28in-english%29.pdf>
- G20: G20 Leaders' Communique, Brisbane Summit, November 2014
https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf (accessed on 22 November, 2014)
- Naila Kabeer: Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development (SIG Working Paper, 2012)
<http://www.idrc.ca/EN/Documents/NK-WEE-Concept-Paper.pdf> (accessed on 4 November, 2014)
- Oxfam-Heinrich Böll Stiftung: The G20 and Gender Equality 2014
http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/the_g20_and_gender_equality_en.pdf (accessed on 22 November, 2014)

- United Nations Development Programme: Innovative approaches to promoting women's economic empowerment
<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/innovative-approaches-to-promoting-womens-economic-empowerment/INNOVATIVE%20APPROACHES.pdf> (UNDP, 2008) (accessed on 4 November, 2014)
- Valiente, Hugo: Regímenes Jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Merocsur. (AFM, Oxfam 2010)
http://www.cotidianomujer.org.uy/regimenes_esp2010.pdf (accessed on 20 November, 2014)
- Vargas, Virginia: Beijing +20: The Meaning of Partnerships: Reflections from Latin America. (2014)
<http://www.flora.org.pe/web2/images/stories/bonnie/PDF/Gina%20Vargas-BEIJING+20%20-%20english.pdf> (accessed on 20 November, 2014)
- World Economic Forum: Global Gender Gap Report 2014
<http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2014> (accessed on 12 November, 2014)

Online articles

- Savi Bisnath: Whither Macroeconomics? Sustainable Development from a Feminist Human Rights Perspective (Heinrich Böll Stiftung, 2012)
<http://us.boell.org/2012/06/05/whither-macroeconomics-sustainable-development-feminist-human-rights-perspective> (accessed on 12 November, 2014)
- Comunidad Andina: Aprueban Programa Regional Andino para la Equidad de Género e Igualdad entre Hombres y Mujeres. (comunidadandina.org, 14 June, 2011)
<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=2924&accion=detalle&cat=AF&title=aprueban-programa-regional-andino-para-la-equidad-de-genero-e-igualdad-de-oportunidades-entre-hombres-y-mujeres> (accessed on 23 November, 2014)
- Daniel Hurst: G20 Brisbane: final communique lists 800 measures for economic growth (theguardian.com, 16 November 2014)

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

<http://www.theguardian.com/world/2014/nov/16/g20-brisbane-final-communique-lists-800-measures-for-economic-growth> (accessed on 20 November, 2014)

- Lucia Osborne-Crowley: The G20 wants gender equality in the workforce: how can we make it happen? (Women's Agenda, 16 November 2014)
<http://www.womensagenda.com.au/talking-about/top-stories/the-g20-wants-gender-equality-in-the-workforce-how-can-we-make-it-happen/201411164907#.VG9kTMmuSF4> (accessed on 20 November, 2014)
- ECLAC - Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean: Background
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/7/34147/P34147.xml&xsl=/oig/tpl-i/p18f.xsl&base=/oig/tpl-i/top-bottom.xsl> (accessed on 13 November, 2014)
- Andrea Ribeiro Hoffman: Gender is not prominent in EU foreign policy towards Mercosur (GWI-Heinrich Böll Stiftung, 2014) <http://www.gwi-boell.de/en/2014/05/20/gender-not-prominent-eu-foreign-policy-towards-mercosur> (accessed on 11 November, 2014)
- Cámara de Comercio Lima: La Alianza del Pacífico es el mejor ambiente para las mujeres emprendedoras
<http://www.camaralima.org.pe/principal/noticias/noticia/la-alianza-del-pacifico-es-el-mejor-ambiente-para-las-mujeres-emprendedoras/132> (20 April 2014)
(accessed on 12 November 2014)
- Las conclusiones de Alianza de Pacífico. (portafolio.co, 20 June, 2014)
<http://www.portafolio.co/internacional/reunion-alianza-pacifico-junio-2014>
(accessed on 23 November, 2014)
- EuropeAID: Latin America http://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america-0_en
(accessed on 3 November, 2014)
- EU-EEAS: Latin America http://www.eeas.europa.eu/lac/index_en.htm (accessed on 13 November, 2014)

- EU-EEAS: In partnership with women - Latin America and the Caribbean
http://eeas.europa.eu/special-features/working-with-women/article12_en.htm
(accessed on 7 November, 2014)
- Fuentes, Angélica: In Latin America why women face an iron ceiling. (Fortune, 11 November, 2014) <http://fortune.com/2014/11/11/in-latin-america-why-women-face-an-iron-ceiling/> (accessed on 13 November, 2014)
- Multilateral Investment Fund: Women's Economic Empowerment.
<http://www.fomin.org/en-us/HOME/Projects/Womens-Empowerment> (accesses on 20 November, 2014)
- Multilateral Investment Bank: Women entrepreneurshipBanking.
<http://www.fomin.org/Portals/0/Topics/Factsheet-womenentrepreneurshipBanking2014.pdf> (accessed on 20 November, 2014)
- Multilateral Investment Fund: Strengthening women entrepreneurship in Peru. Project Profile. <http://www.fomin.org/en-us/HOME/Projects/ProjectDatabase/ProjectProfile/tabid/85/language/en-US/prj/PE-M1066/Default.aspx> (accessed on 20 November, 2014)
- PeaceWomen.org: Analysis: Do Women Gain from EU-Latin America Cooperation? (April 10, 2011)
http://www.peacewomen.org/portal_initiative_initiative.php?id=1100 (accessed on 20 November, 2014)
- SICA, BCIE Convene First Regional Conference on Women's Economic Rights. (Latin America & Caribbean Regional Coverage, 28 June, 2012)
<http://larc.iisd.org/news/sica-bcie-convene-first-regional-conference-on-womens-economic-rights/> (accessed on 18 November, 2014)
- UN WOMEN: World Conferences on Women <http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women> (accessed on 19 November, 2014)

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- UN WOMENWATCH: Gender mainstreaming
<http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm> (accessed on 20 November, 2014)
- UN WomenWatch: Implementing Gender-Responsive Trade Policies: Obstacles and Good Practices <http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/Implementing-Gender-Responsive-Trade-Policies-Obstacles-and-Good-Practices.html> in: http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf (2011) (accessed on 12 November, 2014)
- World Bank LAC: Women's Economic Empowerment in Latin America and the Caribbean. (2012)
http://www.genderinag.org/sites/genderinag.org/files/sourcebook-spanish/GAP_Lessons_Learned.pdf (accessed on 24 November, 2014)
- Women's World Banking: Making Women's Work Visible: Finance For Rural Women. (2014) <http://www.womensworldbanking.org/wp-content/uploads/2014/11/Making-Womens-Work-Visible-Rural-Finance-WomensWorldBanking.pdf> (accessed on 20 November, 2014)
- ECLAC statistics:
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i

The European Union as an integration model for Latin America and the Caribbean – reality or wishful thinking?

Bianca MINA¹⁰⁸

Abstract

This article analyses the European Union's model of integration as a model of integration for Latin American and the Caribbean, starting with the question 'What does "integration" really mean in LAC?'. Thus, initially, this article reveals some theoretical aspects of new regionalism under which umbrella are analyzed the organizations created since 1990 in the Latin-American space. The following part will assess the differences existing between the integration process in LAC and EU, concluding that 'there will continue to be, probably, at least for the foreseeable future, a *sui generis* integration'.

Keywords

New regionalism, regional integration, Latin America and Caribbean, European Union, European model of integration

The European Union is seen as a sophisticated model of integration in nowadays world. Not necessarily a perfect pattern, but certainly a solid reference when trying to take co-operation to a higher level.

Any attempt of comparing Europe with other regions in terms of integration should start from the assumption that European integration has started in, and was determined by a specific historical context¹⁰⁹, the aftermath of World War II. In a nutshell, the commitment for peace, visionary politicians, such as Robert Schuman and Konrad Adenauer, historical reconciliation and leadership of two major countries, France and Germany, which chose to

¹⁰⁸ Bianca Mina is part of the Ministry of Foreign Affairs of Romania. The views expressed in this article are the author's alone and do not represent the official position of the Ministry of Foreign Affairs of Romania.

¹⁰⁹ Sarti, Ingrid, "Theoretical and developmental challenges to contemporary South American Integration", <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b08c2a70-7f77-474d-9fb4-9e63afa67142.pdf>, 2014, p.1.

replace the balance of power with the “community method”¹¹⁰, all this complexity makes the European integration a one of its kind process.

Obviously, the common goal would not have been enough to lead towards such a cohesive structure, if it was not built on the grounds of a similar economic philosophy and politics. Some authors believe it would not be right to use the European experience as a measurement tool in order to judge the success or failure of other integration initiatives, that one should only compare regional policies and institutional developments¹¹¹; that integration in itself is a process in evolution and any attempt to emulate this “moving target” will always be problematic¹¹².

In Latin America and the Caribbean (LAC), attempts to integrate regionally have been numerous and many of them tried to follow the European model. The variety of regional organizations, similar in scope, but modest in results, proves that specific conditions in the region, such as economic disparities and ideological discrepancies, made integration “à la Européenne” almost impossible. Official rhetoric aside, practical results show a different reality. Despite sustained European efforts to promote its model and experiences, LAC are following their own path towards integration. The question is if by using different ingredients, this region will be able to reach a similar level of integration as Europe. But first of all, does it want to?

What does “integration” really mean in LAC? This essay will try to answer this question by analyzing the organizations created since 1990, under the umbrella of the New Regionalism. The concept of New Regionalism is very fluid, and its complexity looked appealing to many researchers. The term as such was launched by Robert D. Palmer in 1991, in his book *New*

¹¹⁰ Cameron, Fraser, The European Union as a Model for Regional Integration, The Council on Foreign Relations, septembrie 2010, http://www.cfr.org/world/european-union-model-regional-integration/p22935_2010_p.1

¹¹¹ Kirchner, Emil J., “The European Union as a Model for Regional Integration: The Muslim World and Beyond”, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series Vol.6 No.1, 2006, p.1.

¹¹² Murray, Philomena, “Model Europe? Reflections on the EU as a Model of Regional Integration”, in P. Della Posta, M. Uvalic, A. Verdun (eds), Globalization, Development and Integration, Basingstoke, Palgrave, 2009, p. 273.

Regionalism in Asia and the Pacific. It was defined as the way of promoting intra-regional co-operation as an instrument of increasing the region's relevance in the international arena and thus, promoting the national interests of the states; a fundamental feature of the New Regionalism would be its openness to the world, politically and economically, as well as the capacity of linking nationalism to international aspirations of the states¹¹³.

Researchers, such as Bjorn Hettne and Andras Inotai, advocated that New Regionalism is a spontaneous process, emerging from within the region in a multipolar world, with states in leading roles, and not imposed or controlled by a superpower such as during the Cold War era¹¹⁴. Even if the internal motivation was strong, it is hard to believe that it had not as a mental background the only known success story at the time, the EU, as well as the perception of the USA, by most Latin Americans as the historical "common enemy". Indeed, after 1990, USA's interest in Latin America diminished considerably, creating a vacuum of power which Latin-American states tried to fill in. Between 1990-1995, approximately 30 inter-regional agreements were signed. This effervescence indicates the emergence of a new type of regionalism as a contemporary definition of unionism, a strategy to cope with globalization in order to avoid isolation of the region internationally. Briefly, New Regionalism in LAC includes the regional and sub-regional organizations created since 1990 until today (MERCOSUR, ALBA, UNASUR, CELAC, Pacific Alliance), but also older organizations, which were renamed and reshaped (SICA, Andean Community, ASC). In order to analyse their degree of integration, this paper will attempt a brief description of each organization, in the chronological order of their creation. The paper will also highlight the main instruments of cooperation between the EU and each regional/sub-regional integration organization.

MERCOSUR was founded in 1991 by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay with the signing of the Treaty of Asuncion. Venezuela is a full member since July 2012, Bolivia is in

¹¹³ Palmer, Norman D., "The New Regionalism in Asia and the Pacific", Lexington Books, 1991, p.59.

¹¹⁴ Hettne, Bjorn & Inotai Andras, "The New Regionalism – implications for Global Development and International Security", UNU World Institute for Development Economics Research, 1994, p. 1-2.

the process of becoming one. Chile, Colombia, Ecuador and Peru are associated states. The main objective is sub-regional integration and the creation of a common market. It has an administrative Secretariat located in Montevideo and a six-month rotating Presidency. MERCOSUR institutions are the Council (gathering Ministers for Foreign Affairs and Ministers of Economy), the MERCOSUR Group (the executive organism, coordinated by the Ministries for Foreign Affairs), the Commission of Commerce (supervising the functioning of the customs union) and the Parliament (gathering representatives from the national Parliaments of the member states)¹¹⁵. In 1995, the EU and MERCOSUR signed an Interregional Framework Cooperation Agreement and in 2000, the parties opened negotiations for an Association Agreement. Negotiations were suspended in 2004 and re-launched in May 2010. The EU provided assistance to MERCOSUR through its 2007-2013 Regional Programme, amounting to €50 million.

The Central American Integration System (SICA) was founded in 1991 by Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama with the signing of the Tegucigalpa Protocol. The Dominican Republic is an associated member. Mexico, Chile and Brazil are regional observers, while Germany, Taiwan and Spain are extra-regional observers. Its objectives are to create a region of peace, liberty and democracy based on human rights protection and to achieve gradual economic integration. Its General Secretariat is located in El Salvador. Its other institutions are: the Presidential Reunion, the Parliament (PARLACEN), the Centro-American Court of Justice (CCJ), Vice-Presidents Reunion, the Ministerial Council and the Executive Committee¹¹⁶. The most important mechanism of developing SICA-EU relations is the San José Dialogue, established in 1984. Furthermore, in 2012 an EU-Central America Association Agreement was signed, which includes also a free trade area.

¹¹⁵ Assuncion Treaty and Ouro Preto Protocol, in Instrumentos Fundacionales del MERCOSUR, <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/publica/arquivos/INSTRUMENTOS%20FUNCIONALES%20DEL%20MERCOSUR.pdf>, accessed on 11.12. 2012.

¹¹⁶ <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02824.pdf>, accessed on 13.12.2014.

The Association of Caribbean States (ASC) was created in 1994 by 25 states (Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Columbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexic, Nicaragua, Panama, St. Kitts and Nevis, Santa Lucia, St. Vincent and Grenadine, Suriname, Trinidad and Tobago, Venezuela) which signed the Convention in Cartagena de Indias (Columbia). Associated states are Aruba, French Guyana, Guadeloupe, St. Martins and Netherlands Antilles. Observer states are: Spain, Italy, India, Brazil, Ecuador, Argentina, the Russian Federation, Canada, Egypt, Peru, Chile, the Netherlands, Morrocco, the Republic of Korea, UK, Turkey, Ukraine and Finland. The aim of the organization is to consolidate regional cooperation in order to create a free trade area. ASC institutions are the Ministerial Council and the Secretariat¹¹⁷.

The Andean Community (CAN) was established in 1996 by Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela which decided to revive the Andean Pact of 1969, by signing the Trujillo Declaration and the Protocol modifying the original Agreement of Cartagena. Chile withdrew from the Andean Pact in 1976, and Venezuela announced its withdrawal from the Andean Community in 2006. Currently, the organization has four members and 25 observer states. Its Secretariat is located in Lima, Peru. Among all Latin-American organizations, CAN has the widest range of institutions, replicating the European model: the Presidential Council, the Foreign Relations Ministers' Council, the Andean Commission, the Tribunal of Justice, and the Andean Parliament.¹¹⁸ CAN's main objective is to achieve economic integration by creating a common market. In 2003, CAN signed a Political Dialogue and Cooperation Agreement with the EU, striving to an Association Agreement. Due to the fact that Bolivia and Ecuador blocked the negotiation process by requesting special treatment, in 2012, the EU concluded a separate Free Trade Agreement only with Peru and Columbia. In its Regional Strategy Paper 2007-2013, the EU earmarked €50 million for the Andean Community.

¹¹⁷Cartagena Convention, http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Ingles_6.pdf, accessed on 13.12.2014.

¹¹⁸ Trujillo Protocol, <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>, accessed on 13.12.2014.

The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America - Peoples' Trade Treaty (ALBA-TCP) is an “integration platform”¹¹⁹ created in Havana in 2004, at then Venezuelan President Hugo Chavez’s initiative. The current members are states with leftist governments: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Commonwealth of Dominica, Antigua and Barbuda, Ecuador, Saint Vincent and the Grenadines, and Saint Lucia. ALBA is aiming to regional economic integration based on principles such as “widest solidarity between the peoples of LAC”¹²⁰ and “no commercial criteria or selfish interests related to business profits”¹²¹, meaning bartering and mutual economic aid. The founding documents are the Agreement for the construction of the Bolivarian Alternative for the Peoples of Our America (ALBA) and the Trade Agreements between the Peoples of our three countries (Bolivia, Cuba and Venezuela). The most important achievement so far is the creation of ALBA & Petrocaribe Bank. ALBA’s institutions are the Presidents’ Council and the Ministers’ Council, as well as the Political Commission for Permanent Coordination of ALBA. Other organisms are the Ministerial Council of Women and the Social Movements Council. In order to create a monetary union, the first step was to establish a common monetary unit called SUCRE¹²².

The Union of South American Nations (UNASUR) is a regional organization, an intergovernmental union of two regional blocs, the MERCOSUR and the CAN, tailored following the EU model. The UNASUR Constitutive Treaty was signed in 2008, in Brasilia. The Union's headquarters are located in Quito (Ecuador) and its institutions are: the Council of Heads of State and of Government, the Council of Ministers of External Relations, the South American Council for Defence, the Council of Delegates and the General Secretariat, the Parliament and the Bank of the South. The *Pro Tempore Presidency* is a rotating one, with a one-year mandate. The Foreign Ministers meet every six months.¹²³ The objective is to create a common market by progressively eliminating taxes until 2019. There is also an initiative for an integrated South-American infrastructure, as well as for creating an energy ring to

¹¹⁹ <http://alba-tcp.org/en/contenido/alba-tcp-eng>, accessed on 7.12. 2014.

¹²⁰ Idem11.

¹²¹ Idem 11.

¹²² <http://alba-tcp.org/en/contenido/alba-tcp-agreement-0>, accessed on 11.12.2014.

¹²³ Tratado Constitutivo de la UNASUR, <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf>, accessed on 12.12.2014.

connect Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay. In 2006, Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Columbia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay and Venezuela waived tourist visa requirements among themselves for their respective citizens.

At the most recent UNASUR Summit (5 December 2014), Ecuador launched the idea of revisiting the statute of the organization, by replacing the veto with the consensus procedure, in order to simplify the decision-making mechanism. The Summit also advanced the idea of a South-American citizenship.

The Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) is an intergovernmental mechanism for political dialogue comprising for the first time all the 33 states of the region¹²⁴; it was created in 2011 by the signing of the Caracas Declaration, at the initiative of Mexico which felt excluded when UNASUR was founded. CELAC is a mechanism that works by consensus, aiming to become „a platform that facilitates greater presence of the region globally”¹²⁵. In fact, CELAC is a regional mechanism for consultation, does not have institutions as such, and although it aims at regional integration, results have been modest so far. Recently, CELAC is subject to an internal process of reflexion regarding its functioning and the next years’ Summit could be an instrumental one – if member states so decide.

In 2012, its predecessor, the Rio Group, ceased to exist, so CELAC officially became EU’s main interlocutor in the inter-regional dialogue. The first EU-CELAC Summit was held in Santiago de Chile, on 26-27 January 2013, the next one being scheduled to take place in Brussels, on 10-11 June 2015. The political objectives of the European Union towards LAC, as mentioned in various statements of the European Commission¹²⁶, are: to consolidate the political dialogue at regional and sub-regional level and bilaterally; to promote regional integration

¹²⁴ Caracas Declaration, <http://www.sela.org/attach/258/default/Caracas Declaration.pdf>, accessed on 13.12.2014

¹²⁵Costa Rica PPT 2014, <http://www.rree.go.cr/celac/?sec=celac&cat=celac>, accessed on 11.12.2014

¹²⁶ European Commission, “Stronger Partnership between the European Union and Latin America (2005) and “EU-Latin America: global players in Partnership” (2009), available at http://www.eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf, accessed on 10.12.2014.

through concluding Association Agreements with sub-regions; to promote social cohesion and tackle poverty and social exclusion through development aid.

The Pacific Alliance is the most recent and dynamic sub-regional mechanism of economic co-operation, established between four like-minded Pacific Rim open economies: Chile, Columbia, Mexico and Peru. An initiative of then Peruvian President Alan Garcia Perez, the organization started to function *de facto* since April 2011, but was formally launched in Chile, in 2012. Observer states are: Australia, Canada, China, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, France, Germany, Guatemala, Honduras, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Panama, Paraguay, Portugal, South Korea, Spain, Switzerland, Turkey, Uruguay, United Kingdom, and United States. The Pacific Alliance was built on coherent/converging centre-right trade policies promoted by the governments of its four members. The main objective of the organization, as stated in the Lima Declaration (April, 2011)¹²⁷, is “to deepen the integration of the economies on the basis of the existing Commercial Agreements, to develop a mechanism of political dialogue and cooperation with Asia-Pacific” and to “move gradually toward the goal of free movement of goods, services, capital and people between the four countries”. Although primarily economic in nature, the Pacific Alliance added also a nascent political dimension, at the Lima Summit, by creating an informal framework for political dialogue among its members. At the Summit in Cali, Columbia (23 May 2013), the four States announced a commercial liberalization by 90%, the implementation of an unified infrastructure of foreign exchanges and the creation of a public-private committee to offer services of consulting to companies. Another objective is to sign an Agreement with the Trans-Pacific Partnership (TPP).

In order to determine what makes the integration process in LAC a unique experience, thus different from the European one, this paper will quote the definition given by Nicholas Moussis in his well-known book, *Access to European Union*: “The multinational integration process is the voluntary establishment by treaty, concluded between independent states,

¹²⁷ Lima Declaration, http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Abril/Paginas/20110428_13.aspx, accessed on 13.12.2014.

of common institutions and the gradual development by them of common policies pursuing common goals and serving common interests”¹²⁸. The same author underlines that “common policies, developed gradually by the actors of the process, foster both political and economic integration of the participating states. Although multinational integration depends on political decisions, it greatly affects the economies of the member states. Increasingly, through the stages of customs union, common market and economic and monetary union, it opens up the participating economies to multinational trade and competition”¹²⁹.

Indeed, “**integration**” as such has two major dimensions: a political dimension and an economic one. Another element should be added however, since it is becoming ever more relevant nowadays, both in Europe and in LAC: the social dimension.

For the purpose of this analysis, we define the terms, as follows:

1. *The political dimension of multinational integration* means, in the first place, that States have common interests and the political will to make them reality. Further on, it means creating the necessary instruments - common institutions - and enabling them to act in this respect. But most important of all is to establish common policies, through giving up of some of the States’ sovereignty and transferring it to the supranational institutions they have created. Researchers say that common policies make the difference between genuine integration and intergovernmental cooperation.¹³⁰
2. *The economic dimension of multinational integration* has four stages: the first one is the *free trade area* (a region whose countries eliminated tariffs on goods traded between them), followed by the *customs union* (a region where States allow the free movement on their territories for all products, irrespective of their origin, and apply a common custom tariff to third countries). The third stage is the *common market* (a

¹²⁸ Moussis, Nicholas, “Access to European Union”, http://europedia.moussis.eu/diclus/book_en.html, accessed on 10.12.2014.

¹²⁹ Tratado Constitutivo de la UNASUR, <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf>, accessed on 12.12.2014.

¹³⁰ Tratado Constitutivo de la UNASUR, <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf>, accessed on 12.12.2014.

region where goods, services, capital and labour circulate freely), and the fourth and most advanced one is the *economic and monetary union* (which imply a single monetary policy, a single currency, and the convergence of national economic policies).

3. By *social dimension*, we understand involving the civil society in elaborating common policies, but also the commitment of States towards implementing Corporate Social Responsibility national strategies, which would finally converge in a common strategy in this respect.

After carefully analyzing the fundamental documents of the abovementioned organizations, some preliminary conclusions can be drawn, as follows:

- all the Latin American and Caribbean organizations aim at regional integration but bear in mind different reasons and goals: MERCOSUR and ASC envisage mainly to achieve economic integration, SICA is oriented more towards building a region of peace and democracy and achieving regional security, CAN seeks economic integration, but is also concerned by its projection internationally; ALBA promotes co-operation based on solidarity and economic complementarity, being also interested in acquiring an international profile; UNASUR tries to cover all cooperation dimensions in order to create the common market based on a South American identity; CELAC, as a political dialogue mechanism, aims at becoming the voice of LAC in the world; last, but not least, the Pacific Alliance, less interested in the political dimension than the others, wants to take the economic dimension of integration to the highest level;
- speaking about supranational institutions, there are also differences between these organizations. The most equipped are MERCOSUR, SICA, CAN and UNASUR, which tried to replicate the European model in this respect; they are followed by ALBA and ASC; the other two, CELAC and the Pacific Alliance, have no supranational institutions at all;
- although some of them have similar institutional structure as the EU, Latin American and Caribbean organizations take decisions by consensus, at Presidential level, on the occasion of regional Summits. Consequently, the decision making process is not

always very smooth and sometimes it takes very long. Hence the difficulty to elaborate common policies. Researchers maliciously call it “the fever of Summity”, defining it as a ‘formidable resistance to the consolidation of independent institutions’¹³¹, and draw attention upon the fact that Summits’ enthusiastic rhetoric on one hand, and failure to follow up on agreements that have been reached, on the other, damage the quality of the regional dialogue¹³².

- all organizations mention the social dimension in their founding documents whether in terms of “social justice”, “social inclusion”, “social development”, “involvement of the civil society”. As far as CELAC is concerned, the concept of Corporate Social Responsibility has been acquiring recently more visibility, in parallel with a growing interest in the EU’s expertise in this respect.

When trying to describe the integration process in LAC, one should also take into consideration the fundamental values and principles which have been governing the region since its independence, in order to identify the difficulties and challenges¹³³.

According to José Antonio Sanahuja, the region is tributary to a “permanent trilemma: first, the defense of the Nation-State and national sovereignty; second, its traditional ambitions for unionism and regional integration; and third, the search for greater autonomy at the international level¹³⁴”. This partially explains why it is so difficult for the States of the region to cede part of their sovereignty to supranational institutions, which could apply common policies in order to attain common objectives. In our opinion, this attitude shows also a lack of political will to deepen integration.

¹³¹ Roy, Joaquín, "La integración regional en Europa y América Latina: contexto", in "Después de Santiago: Integración Regional y Relaciones Unión Europea-América Latina", 2013, available at <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11827.pdf>, p.17, accessed on 24.04. 2014]

¹³² Sanahuja, José Antonio, "Towards a genuine multilateralism in external relations between the European Union and Latin America", document produced at the request of the European Parliament's Committee on External Affairs, 2006, available at <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/06/pe370.622-en.pdf>, accessed on 26.04.2014.

¹³³ Sarti, Ingrid, "Theoretical and developmental challenges to contemporary South American Integration", <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b08c2a70-7f77-474d-9fb4-9e63afa67142.pdf>. 2014. p.2.

¹³⁴ Sanahuja, José Antonio, „Post-liberal regionalism in Latin America: the case of UNASUR”, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, European University Institute, RSCAS 2012/05, p. 1.

Another very important aspect, which has a major influence on the integration dynamics in LAC, is ideology. In some cases, difficulties in reaching consensus due to the ideological differences within the same organization make the integration process move slowly, if moving at all.

One example in this sense is CAN. As Colombia and Peru signed Free Trade Agreements with the United States, Venezuela protested by withdrawing from the organization. Ideology also complicated negotiations between CAN and the EU. Bolivia and Ecuador requested special treatment, so the EU finally concluded the Free Trade Agreement only with Columbia and Peru. Now, the question is if CAN is still viable. One has to bear in mind that Colombia and Peru are founders of the Pacific Alliance, while Bolivia and Ecuador (ALBA members) will join MERCOSUR.

Another example is MERCOSUR, which has not been exempt of internal difficulties due to the differences between Brazil and Argentina. Now, with the admission of Venezuela and the upcoming addition of Ecuador and Bolivia, three countries with centralized economies, as full members of the organization, the main essence of MERCOSUR is questionable. One can ask how it would be possible to create a common market putting together economies based on opposite principles. On the other hand, Paraguay, which was excluded from MERCOSUR, in 2012, due to a *coup d'Etat*, was recently reinserted in the organization and maintains its initial opposition to the admission of new members. One can conclude that reaching consensus might be problematic in the future. In the inter-regional dialogue, namely the EU-MERCOSUR relations, negotiations have not been easy either. One problem is that the two more advanced countries, Brazil and Argentina, could not agree among themselves for a long time on the offer to be presented to the EU. Are we about to witness the conclusion of an agreement between the EU and only those countries wanting to (Brazil, Uruguay and maybe Argentina), as was the case with the CAN? Anyway, the negotiations are already taking place with only part of the members, as Venezuela is not, and continues not to be interested. On another hand, if Uruguay and Paraguay materialize their intention to join the Pacific Alliance, as they announced, more as a political threat, probably, what is left of MERCOSUR as a bloc? As the economic integration was a “relative failure”, the organization not being able to

achieve its goals for example in custom union arrangements since 1991, it looks like the only cohesive element is the (almost) common political vision, each time closer to the ALBA ideology, if not economic philosophy. In the meanwhile, we see the Pacific Alliance achieving 90% free-tax internal commerce in just two years.

Within CELAC, which includes everyone, the situation is even more complicated. It has 33 countries of very different sizes, ideologies, economies, problems and interests. Accommodating them is a challenge for any rotating presidency of the organization. In the bi-regional dialogue with the EU, the same challenge arises: reaching the consensus. The documents to be agreed upon (Declaration and Action Plan) are very long, because everyone wants to add something, to respond to its particular interests, not consistent or even colliding, sometimes, with the one of other CELAC members, and the negotiation process takes ages. By contrast and maybe as a result of those difficulties, the results of this inter-regional co-operation are not spectacular and there is certainly room for improvement, both in methodology and in concrete action.

A different example, on a positive note this time, is that of the Pacific Alliance. This organization, created by States with similar ideologies and comparable economies, is a success story. Critics say that its political dimension is modest and it has no institutions. However, it remains attached to its initial objective to create a common market, which is becoming reality. Let us not forget that the EU started as a small economic community and developed gradually into the complex integration process we witness today.

Bearing in mind the two types of Latin-American organizations, on one hand more inclusive organizations, which mix different ideologies and economies, and on the other hand organizations small in number of members, but coherent on all aspects, we can ask ourselves if in Latin America and Caribbean the economic dimension of integration can be achieved only by sacrificing the political dimension and vice versa; if integration as a whole, like the European one, is not an illusion for this region, at least in this historical moment. We have also observed that among the Latin American organizations, those having a more developed political dimension, such as CELAC, UNASUR and ALBA, pay more attention to the social

dimension than the others, which are focusing on the economic dimension.

Certainly, the evolution of Neo-Regionalism in LAC is substantially different from other experiences in the world. Finally, the future of the Latin-American integration process depends mostly on the States in the region, on their political commitment towards integration. Unfortunately, in the region there is not – as it was the case in Europe - a group of States with a common vision, willing to take the lead, to put regional objectives before the national ones and to push forward the integration efforts. Even the biggest States, which could have a considerable influence, are not very interested in assuming this role.

So, there will continue to be, probably, at least for the foreseeable future, a *sui generis* integration, resembling more to intergovernmental cooperation, borrowing from other integration models (the EU, for instance) those parts that can be conveniently adapted to the conditions and the philosophy of the region. The official rhetoric will probably remain the same, since – as someone once said – speaking about integration in LAC means to say all or nothing. From the European perspective, it becomes clear that inter-regional co-operation with Latin-America and the Caribbean is at a crossroads and needs to be reshaped and re-launched in order to become viable and fruitful.

Bibliography

- Assuncion Treaty and Ouro Preto Protocol, in Instrumentos Fundacionales del MERCOSUR,
<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/publica/arquivos/INSTRUMENTOS%20FUNDACIONALES%20DEL%20MERCOSUR.pdf>, accessed on 11.12. 2012.
- Bilal, Sanoussi, "Is the EU a model of regional integration?", European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/EU-Model-Regional-Integration-Risks-Challenges-2007-.pdf>, accesat la 23.09.2014.

- Cameron, Fraser, "The European Union as a Model for Regional Integration", The Council on Foreign Relations, septembrie 2010, <http://www.cfr.org/world/european-union-model-regional-integration/p22935>, accesat la 1.10.2014.
- Caracas Declaration, http://www.sela.org/attach/258/default/Caracas_Declaration.pdf, accessed on 13.12.2014
- Cartagena Convention, http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Ingles_6.pdf, accessed on 13.12.2014.
- Costa Rica PPT 2014, <http://www.rree.go.cr/celac/?sec=celac&cat=celac>, accessed on 11.12.2014
- Domniguez, Roberto, "The Limits and Contributions of the EU to Democracy in Latin America: The Cases of Mexico, Venezuela and Honduras", prelegere prezentată la cea de-a 13-a conferință bienală a Asociației de Studii Europene, Baltimore, 9-11 mai , 2013.
- European Commission, "Stronger Partnership between the European Union and Latin America (2005), available at http://www.eeas.europa.eu/la/docs/com05_636_en.pdf and,
- European Commission, "EU-Latin America: global players in Partnership" (2009), available at http://www.eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf accessed on 10.12.2014.
- Kirchner, Emil J., "The European Union as a Model for Regional Integration: The Muslim World and Beyond", Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series Vol.6 No.1, ianuarie 2006.
- Jacquet, Pierre, "Regional Economic Integration: The European Model", Institut Francais des Relations Internationales, 2013, available at www.ifri.org.
- Lima Declaration, http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Abril/Paginas/20110428_13.aspx, accessed on 13.12.2014.

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- Moussis, Nicholas, Access to European Union, http://europedia.moussis.eu/discus/book_en.html, accessed on 10.12.2014.
- Murray, Philomena, "Model Europe? Reflections on the EU as a Model of Regional Integration", in P. Della Posta, M. Uvalic, A. Verdun (eds), Globalization, Development and Integration, Basingstoke, Palgrave, 2009, p. 273-286.
- Palmer, Norman D., "The New Regionalism in Asia and the Pacific", Lexington Books, 1991.
- Picard, Alberto Arroyo & Rodríguez, Graciela & Castaeda Bustamante, Norma, "The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality", Transnational Institute, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Mexico, d.f., 2009, http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/eula-integration_0.pdf
- Roy, Joachin, "The European Union and Latin America: relations and model", in Novos Estudios Juridicos, Vol. 14 - n. 1 - p. 147-153 / Jan-Apr2009.
- Roy, Joaquín, "La integración regional en Europa y América Latina: contexto", in "Después de Santiago: Integración Regional y Relaciones Unión Europea-América Latina", 2013, available at <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11827.pdf>, p.9-22, accessed on 24.04.2014
- Sanahuja, José Antonio, "Towards a genuine multilateralism in external relations between the European Union and Latin America", document produced at the request of the European Parliament's Committee on External Affairs, 2006, available at <http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/06/pe370.622-en.pdf>, accessed on 26.04.2014].
- Sanahuja, José Antonio, "Post-liberal regionalism in Latin America: the case of UNASUR", Robert Schumann Centre for Advanced Studies, European University Institute, RSCAS 2012/05.
- Sanahuja, José Antonio, "Towards a new framework of relations between the European Union and Latin America and the Caribbean", EU-LAC Foundation, 2013.

- Sarti, Ingrid, "Theoretical and developmental challenges to contemporary South American Integration", available at <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b08c2a70-7f77-474d-9fb4-9e63afa67142.pdf>, accessed on 4.10.2014.
- Tratado Constitutivo de la UNASUR, <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf>, accessed on 12.12.2014.
- Trujillo Protocol, <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>, accessed on 13.12.2014.
- <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02824.pdf>, accessed on 13.12.2014.
- <http://alba-tcp.org/en/contenido/alba-tcp-eng>, accessed on 7.12. 2014.

**Intervención del Estado y referenciales de política social en América Latina.
¿Hacia una nueva regulación de la cuestión social?**

Susana PEÑALVA¹³⁵

Resumen

A partir de nuestras investigaciones sobre el desarrollo histórico del Estado de Bienestar en América Latina, y sobre los determinantes de su proceso de formación, afirmación y debilitamiento bajo la influencia generalizada del modelo neoliberal, este artículo busca revisitar el patrón de referencia que -de manera diferenciada y desigual, según el tipo de desarrollo y las configuraciones nacionales- había tendido a inspirar previamente la intervención del Estado en lo económico y lo social, en los países semi-industrializados de América Latina (Argentina, Brasil, México, y hasta cierto punto Chile). En los años cuarenta, ello había dado lugar a la construcción de un sistema protector basado en el seguro social en la Argentina: un caso híbrido de “sociedad salarial” que, tras dos largas décadas de políticas de ajuste (1980-1990), conoció en 2001 un violento resurgimiento de la pérdida de cohesión social, experimentando todas las manifestaciones de la precariedad característica de la “nueva cuestión social”. Realidades a las cuales se dirigen una serie de nuevos dispositivos de gestión de la pobreza y protección social que procuramos interrogar, en tanto nuevas modalidades de intervención, desde el punto de vista de la inflexión de los referenciales de la acción pública en materia de política social.

Palabras clave: Intervención del Estado, Ajuste estructural/América Latina, Cuestión social, Políticas públicas/sociales, Referenciales cognitivos/normativos

¹³⁵ Susana Peñalva es Doctora Sociología (formación doctoral « Modes de vie et Politiques sociales ») de la Université Paris VIII, 2004; preparó su tesis (« Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse des métamorphoses de l'intervention de l'Etat et du rapport salarial (1976-2003) ») en el centro Cultures et Sociétés Urbaines (CSU)/CNRS, París. Investigadora adjunta, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT)-Escuela de Política y Gobierno (EPyG)/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Buenos Aires. Miembro de la International Sociological Association (ISA).

Comentario preliminar

La elaboración de este artículo tiene su punto de partida en una doble incitación, vinculada con la participación activa en diversas redes académicas internacionales abocadas a promover un enfoque comparativo (Norte-Sur) y un abordaje interdisciplinario (sociología, ciencia política) de las políticas sociales en el marco de las evoluciones del *Welfare State*¹³⁶. Su formulación inicial tuvo lugar a instancias de una conferencia sobre América Latina cuya temática, haciéndose eco del nuevo rol de la región en la geopolítica global (y asumiendo en tal sentido la creciente significación del fenómeno de la migración de su población en el seno de Estados Unidos y Europa), incitaba a pensar su diversidad como parte de un mundo complejo y globalizado en el cual acontecen importantes transformaciones de orden económico, político y cultural. A fin de ir más allá de una serie de ideas y representaciones estereotipadas de la región en el Norte desarrollado, el evento buscaba promover un intercambio de enfoques y experiencias, entre otros tópicos, en torno a las lecciones aprendidas en las últimas décadas en materia de neoliberalismo, pobreza y desigualdad en el contexto de América Latina, Irlanda y el resto de Europa. Prolongando otros debates sobre los parámetros de la fabricación de políticas sociales, ello abría un camino a las “comparaciones improbables”, un ejercicio potencialmente fecundo para dar cuenta de las grandes transformaciones y de sus repercusiones, a la luz de las tendencias contrastantes de repliegue neo-liberal y de expansión progresiva que hoy coexisten.

Esta impulsión nos brindaba así la ocasión de un nuevo desarrollo en el análisis de la evolución histórica del Estado de bienestar en América Latina, prolongando anteriores recorridos en torno a un tema de interés para las ciencias sociales contemporáneas. Esto es, el de los modos de regulación de la cuestión social y las formas de tratamiento de sus manifestaciones cruciales emergentes con el trasfondo de la crisis y la globalización, focalizando la atención en los referenciales cognitivos (intelectuales, conceptuales, relativos

¹³⁶ RC19 Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy - International Sociological Association (ISA). Una versión simplificada de las ideas desarrolladas en este trabajo fue objeto de una presentación oral (“Social Protection and National Regulation beyond the State Withdrawal of the Neoliberal Era – Regarding New Social Policies in Latin America”) en el marco de la First Latin America Conference Ireland (LACI): “Latin America at a Crossroads: Between Globalisation and Regionalisation”, University College Dublin (UCD), Dublín, Irlanda, 23-24 de mayo de 2013.

a los saberes y conocimientos y a la comprensión de los fenómenos) y normativos (relativos a las normas y valores implícitos) subyacentes al diseño de la intervención pública social en diversos contextos. Referenciales de la acción pública que –en el horizonte de un mundo globalizado e interconectado, también en términos de la generación de nuevas bases para la formulación de políticas, y especialmente en lo que se refiere a la crisis de las políticas de bienestar social– merecen ser analizados a través de una puesta en perspectiva comparativa (que no es una comparación de diversos casos o experiencias en sentido estricto), sin negar la especificidad histórica, cultural e institucional de los ejemplos a los que hacemos referencia.

1. Presentación de la problemática, referentes empíricos y encuadre analítico-conceptual

El principal impacto del ajuste estructural en las economías latinoamericanas semi-industrializadas (Argentina, Brasil, Chile, México) estuvo vinculado a la implantación de un modelo de retirada del Estado que comportó una vasta redefinición de sus funciones económicas y sociales y la restructuración del gasto público social, bajo el estricto monitoreo de las instituciones financieras internacionales (el FMI, el Banco Mundial). Sus consecuencias tuvieron amplia repercusión sobre el empleo, la distribución del ingreso, la reproducción social. Las directivas difundidas desde los años ochenta pusieron en tela de juicio la regulación a escala nacional y representaron una inflexión mayor en términos del paradigma de desarrollo vigente, acarreando un aumento generalizado de la pobreza y una fragilización de la cohesión social. La envergadura de los efectos regresivos contribuye a explicar la emergencia del enfoque “compensatorio” de los “costos sociales” del ajuste, mediante la implementación de fondos de emergencia y de desarrollo e inversión social. No obstante, las estrategias de política compensatorias que apuntaban a restaurar la accesibilidad a los bienes y servicios básicos no lograron contener el impacto de la desestructuración social que alcanzó un punto culminante hacia fines de los años noventa, suscitando una reacción pública y demandando nuevas formas de intervención social.

En sintonía con esa reorientación, diversos países de América Latina asistieron a la emergencia de los *Conditional Cash Transfer Programs* (CCTPs) o Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), que forman parte de una estrategia de lucha contra la pobreza ampliamente difundida en la región desde la década pasada. Salvando las distancias, estos dispositivos de política social guardan ciertos ejes de continuidad con aquellos instrumentos temporarios de “ajuste social” que desde los años noventa habían tendido a focalizarse en los grupos sociales más vulnerables. Este artículo busca brindar una aproximación crítica de la evolución de los referenciales normativos subyacentes a las políticas sociales de última generación: haciéndose eco de los debates contemporáneos en torno a la “focalización” y a la perspectiva de la “inversión social”, nuestra lectura apunta a considerar su rol desde el punto de vista de la transformación de los sistemas de protección social instituidos a escala nacional. A la luz de las movilizaciones sociales resultantes de las políticas recesivas de la etapa precedente, que acentuaron la polarización e instauraron desigualdades sociales perdurables, estas dinámicas reflejan una tendencia sobresaliente de la reconfiguración de la cuestión social en ciernes en las sociedades latinoamericanas e ilustran la complejidad que tiende a caracterizar sus modos de tratamiento y regulación institucional.

Recurriendo a los aportes combinados de diversas disciplinas de las ciencias sociales (de la sociología de las políticas públicas a la sociología histórica de la sociedad salarial, pasando por la sociología del Estado y la economía política del desarrollo), este trabajo busca articular, en una síntesis global, una serie de elementos de análisis conceptual y de enseñanzas empíricas en pos de una puesta en perspectiva de la cuestión social y sus formas de regulación en América Latina. Partimos de considerar las grandes transformaciones producidas como consecuencia del ajuste estructural, para proponer una interpretación de la inflexión y reformulación de los criterios y parámetros subyacentes a la “fabricación” de las políticas sociales, en una óptica que postula el interés de pensar conjuntamente los referenciales cognitivos de la acción pública y las representaciones de las crisis, sus diagnósticos y sus eventuales “salidas”. En este caso, con referencia al contexto macroeconómico, político y social que –con la difusión de las ideas neoliberales y de los valores

“pro-mercado” hacia fines del siglo XX–, condujo a una mutación del “referencial global” de las políticas públicas y del “referencial sectorial” de política social, dando lugar al diseño de nuevos dispositivos e instrumentos de intervención ampliamente difundidos en el espacio regional.

A propósito de la cuestión social, cuya percepción está en el centro de estas evoluciones, el trabajo se hace eco de las contribuciones mayores de la sociología francesa que en los últimos veinte años han problematizado “la nueva cuestión social” en Europa. Distanciándose de la noción de “exclusión” (tan corriente como equívoca), este enfoque privilegia la noción más matizada y dinámica de “desafiliación social”¹³⁷, que remite al “desenganche” de crecientes segmentos y categorías de la población del sistema de protecciones instaurado en la sociedad salarial. Aunque generado en el contexto europeo, este aporte ya ha irradiado –desde hace una larga década– en las ciencias sociales latinoamericanas, que hacen una aplicación creativa para interpretar las nuevas manifestaciones de la cuestión social en sociedades signadas por la “institucionalización de la precariedad”¹³⁸.

De manera complementaria, nuestro análisis se inspira en los aportes de una de las corrientes de la ciencia política francesa que nos parecen más fecundas para aprehender las transformaciones de la acción pública y de los modos de intervención en materia social: la que busca analizar las políticas públicas, lo que hace el Estado en acción, a partir de un enfoque “cognitivo” que llama la atención sobre la dimensión intelectual implícita en la elaboración de políticas públicas¹³⁹. Teniendo en cuenta las transformaciones descriptas, este enfoque permite comprender la formación y el rol de cierta “visión del mundo” que subyace a la acción prescripta a los poderes públicos: construcción social compuesta (y

¹³⁷ Cf. Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (París: Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995).

¹³⁸ Guillermo Pérez Sosto, “Prólogo”, in *Robert Castel en la Cátedra UNESCO: Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*, ed. G. Pérez Sosto (Buenos Aires: Instituto Di Tella-Siglo XXI Ed., 2010), 9-18.

¹³⁹ Cf. Lucie Boussaguet, Sophie Jacquot, and Pauline Ravinet, (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (París: Presses de Sciences Po, 2004) ; Pierre Muller, Bruno Palier, and Yves Surel, « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de Science politique*, 55/1 (Analyse des politiques publiques) (February 2005) : 5-6.

compleja), fruto de valores y de normas, de algoritmos e imágenes, que aglutina y denomina precisamente la idea de “referencial”¹⁴⁰; es decir, ideas en acción. La pertinencia de la noción proviene del hecho de configurar una estructura de sentido en la cual la acción pública encuentra su legitimidad con referencia a cierta representación (social): valores que “definen un marco global de la acción pública”; normas que “definen principios de acción más que [sólo] valores”; algoritmos que enuncian “relaciones causales que expresan una teoría de la acción”; imágenes que “son vectores implícitos de valores, de normas o incluso de algoritmos [...] vale decir,] atajos cognitivos que *producen* inmediatamente sentido”¹⁴¹.

Desde el punto de vista los referentes empíricos de esta problemática, nuestro análisis se basa en investigaciones anteriores sobre los modelos de protección social y las trayectorias de países latinoamericanos, y se funda especialmente en nuestros trabajos referidos a la experiencia argentina, que apuntaban a examinar las dimensiones económica y social de la problemática, como así también a aprehenderla en su articulación micro/macro a través de ejemplos escogidos como casos emblemáticos de implementación de políticas¹⁴². Habiendo efectuado asimismo una revisión selectiva de la literatura reciente sobre otros casos nacionales (Brasil, Chile y México, para limitarnos a las economías semi-industrializadas de la región), procuramos integrar estos elementos de análisis en una lectura crítica de los procesos que, desde los años ochenta, condujeron a la mayoría de los países a implementar políticas sociales de nuevo tipo. Se trata de aquellas que habían sido diseñadas en el marco de los programas de ajuste estructural y de las promovidas a continuación, cuando su referencial “de mercado” dominante parecía haber cedido en parte, dados sus efectos regresivos para el “desarrollo social” a lo largo de alrededor de una década.

¹⁴⁰ Cf. Bruno Jobert, « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, 35 (August 1985): 654-682 ; Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, ed. Alain Faure, et al., (París: L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995), 25-47.

¹⁴¹ Pierre Muller, *Les politiques publiques* (París: PUF, coll. « Que sais-je ? », 7^{ème} édition mise à jour: 2008), 63-64. (Traducción propia; destacado en el original).

¹⁴² Cf. Susana Peñalva, « Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse des métamorphoses de l'intervention de l'Etat et du rapport salarial (1976-2003) » (thèse de Doctorat en Sociologie, Université de Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis, March 2004, 500 p.).

Más allá de las consideraciones prescriptivas que generalmente inhiben la comprensión de las lógicas y dinámicas políticas en juego, el examen de los procesos parece revelar hasta qué punto estas últimas resultan –por así decir– sujetas a la prueba del campo o del terreno de acción. Especialmente en esas áreas de intervención en las que, en los inicios del siglo XXI, la “lucha contra la pobreza” y la “extensión de la protección social” se tornan reveladoras de las metamorfosis contemporáneas de la cuestión social y –no sin eufemismo– parecen evidenciar los avatares recientes de su traducción política. Ambas cristalizan la génesis de modos de intervención sobre lo social por parte de un Estado en interacción con diversos tipos y redes de actores en múltiples niveles (nacionales, regionales, locales, supranacionales); pero dan cuenta a la vez de la evolución de la “relación global-sectorial”¹⁴³ en términos de “referenciales de políticas públicas” emergentes con el trasfondo de la mundialización y la difusión de múltiples formas de “desafiliación” y vulnerabilidad social.

2. El “consenso keynesiano” y la gestión pública del bienestar

2.1. “Estado de compromiso” y círculo virtuoso: crecimiento económico y distribución social

Tras la crisis mundial de los años treinta, el modelo de “desarrollo autocentrado” (u orientado al mercado interno) inspiró en diversos países de América Latina la adopción de una estrategia “industrialista” incitada y protegida por el Estado. En su marco, una doble premisa – que perduró a lo largo de varias décadas– vino a signar el carácter y la envergadura de la intervención del Estado en materia económica y social. Esta premisa involucraba el papel central atribuido a los gobiernos a fin de asegurar a través de las políticas económicas una demanda efectiva que permitiera alcanzar niveles satisfactorios de expansión de la producción y del empleo. Por otra parte, ella destacaba la responsabilidad acordada al Estado nacional, en tanto vértice decisivo de un modelo de política social, tras el objetivo de asegurar la protección de los trabajadores y de los grupos más desprotegidos, favoreciendo su incorporación y el acceso a un conjunto de beneficios sociales de los cuales hasta entonces se habían visto

¹⁴³ Cf. Pierre Muller, « Entre le local et l’Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, 42/2 (April 1992): 275-297.

prácticamente privados o excluidos. Estas dos dimensiones constituyeron uno de los aspectos esenciales de un acuerdo tácito que –al menos a nivel de las sociedades latinoamericanas de mayor desarrollo relativo– comprometió a las fuerzas sociales y políticas más representativas.

En el contexto mundial del desarrollo capitalista experimentado bajo el modelo de acumulación “fordista” que se afirmó en la segunda postguerra, ese acuerdo habría sido la expresión, a escala regional, de lo que dio en denominarse “el consenso keynesiano”. Un tipo de “intercambio político” que implicaba, por un lado, “la fundamental aceptación del control privado de los medios de producción” y, por otro, “la capacidad del Estado de intervenir en el proceso económico afectando las esferas de la circulación y de la realización [del capital]”¹⁴⁴. Esto es, un intercambio y un acuerdo que llegaría a ser característico del “fordismo” desde el punto de vista sociopolítico, y que otros autores han conceptualizado como un “compromiso de clase”¹⁴⁵. Compromiso en virtud del cual –acaso algo esquemáticamente, para una mirada más contemporánea– los trabajadores darían su consentimiento al control capitalista de los medios de producción, a cambio (o como contrapartida) de la seguridad, garantizada por el Estado, de que sus intereses materiales serían satisfechos. En este sentido, la permanencia del consenso keynesiano en tanto referencial de la acción pública parecía asociada a la presencia de cierta forma de articulación entre lo económico y lo social, en razón de la cual, una vez puesto en tela de juicio el equilibrio de mercado y el mito de la sociedad “autoregulada” –caro al pensamiento liberal de fines del siglo XIX–, el Estado estaba llamado a jugar un rol mayor entre las instituciones encargadas de asegurar la complementariedad dinámica de ambas esferas de la vida social.

La expansión del consenso keynesiano aparecía así vinculada a la emergencia del Estado de Bienestar, en tanto nueva forma estatal que constituía en sí misma la expresión de cierto compromiso social. Este modelo suponía una forma determinada de gestión pública, siendo a la vez la manifestación, en el orden nacional, de tendencias más globales y, en gran medida, de

¹⁴⁴ E. Altvater, K. Huebner, and M. Stanger, “The End of the Keynesian Consensus”, in *Economic crisis. Trade Unions and the State*, ed. Bob Jessop, O. Jacobi, and M. Regini (Londres: Croom Helm, 1986), 19-20.

¹⁴⁵ Adam Pzreworski, “Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina”, in *Estado y política en América Latina*, ed. Norbert Lechner (México: Siglo XXI, 1981).

los cambios operados desde las primeras décadas del siglo XX a nivel internacional. Otros autores han sintetizado los rasgos característicos de este modelo de referencia¹⁴⁶:

- a) Se fundaba en cierta alianza o compromiso entre la política económica (de inspiración keynesiana) y la política social (de inspiración beveridgiana); la incitación al crecimiento económico se combinaba con la implementación de mecanismos y dispositivos (en especial la seguridad social) que aseguraban cierta dinámica de distribución del producto social.
- b) No ponía en tela de juicio las estructuras fundamentales de la organización capitalista, sino que apuntaba más bien a asegurar su viabilidad y su funcionamiento armónico.
- c) Instauraba un conjunto de valores que entonces comenzaron a ser percibidos como derechos: la importancia de la redistribución progresiva del ingreso, la necesidad de la seguridad social, la difusión del acceso a los bienes y servicios necesarios al consumo colectivo y a la reproducción de la fuerza de trabajo.
- d) Las realizaciones en materia de política social tenían una función de integración (material y simbólica) y pretendían hacer operativo un modo de tratamiento del conflicto social asociado a la relación capital-trabajo (es decir, a la acumulación y a la distribución de la riqueza producida socialmente).
- e) Comportaba una forma estatal cuya implantación se acompañaba del desarrollo de la democracia de masas, asociada por su parte a la constitución de nuevos actores sociales y políticos, como así también al despliegue de las organizaciones de intereses cuyas presiones y demandas (dirigidas sobre todo al Estado) apuntaban a la ampliación de las garantías sociales.

2.2. El patrón de referencia del Welfare State – Modelos de protección social y aprendizaje institucional

Ciertamente, el modelo del *Welfare State* así caracterizado no se verificó “plenamente” –y no sin limitaciones– más que en un conjunto restringido de sociedades capitalistas avanzadas. Sin embargo, para cierto número de países de la periferia, como las economías semi-industrializadas de América Latina, y las sociedades más desarrolladas de la región en

¹⁴⁶ Mónica Bifarello, “Estado social: apogeo y crisis”, *Sobre la reforma del Estado*, coll. “Los Cuadernos”, n° 3, (Rosario: Municipalidad de Puerto General San Martín-Universidad Nacional de Rosario, 1990).

particular, este modelo constituyó un paradigma histórico de política económica y de política social, representando para sus élites modernizadoras un ideal político de crecimiento económico y de redistribución social a ser alcanzado. Reconocer su ascendiente no implica desconocer los problemas y obstáculos que tal objetivo suponía, ni soslayar los cuestionamientos que suscita corrientemente la realización siempre relativa de cierto modelo de referencia “ideal” –en este caso el del Estado de Bienestar. Diversos teóricos de los procesos de modernización y desarrollo experimentados por las sociedades latinoamericanas en el período de postguerra, recurrieron a las nociones de “Estado de compromiso”¹⁴⁷ y de “Estado nacional-popular”¹⁴⁸, dando cuenta de las bases socio-políticas y los valores de referencia en los que este paradigma se cristalizó a escala de la región. La noción de “Estado de compromiso” designa la posición central del Estado que no se identifica con ninguna fuerza social particular; esto no implica la existencia de equilibrio entre las clases sociales que se encontrarían previamente y plenamente constituidas, sin que ninguna de ellas ocupe una posición hegemónica, y al margen de las cuales el Estado debería intervenir. La conceptualización en términos de “Estado nacional-popular” supone que el Estado populista no interviene más que en una situación social en la que los actores de clase en sí mismos no se encuentran definidos – no están constituidos de antemano– independientemente de las intervenciones del Estado¹⁴⁹.

Estas elaboraciones hacían esencialmente referencia a un tipo de Estado al que, ya tras las convulsiones de Gran Depresión –la gran crisis de los años treinta–, se le había asignado un rol crucial en el desarrollo económico y la integración social de los países de América Latina. Paulatinamente, en su fase de incipiente consolidación, el mismo pasaría a constituir en cierto modo una versión local restringida del *Welfare State* desarrollado desde los años cuarenta en los países de capitalismo avanzado, bajo la influencia del pensamiento económico de John M. Keynes y de las ideas social-reformistas promovidas en Inglaterra por William Beveridge, el artífice del sistema de seguridad social británico. Es sin duda dando por sentada –por cierto someramente– la implantación efectiva de este patrón de referencia, que en sus análisis otros autores locales acoplaron a la noción de Estado de Bienestar la expresión “a la

¹⁴⁷ Francisco Weffort, “Populismo en la política brasileña”, in *Brasil Hoy* (México: Siglo XXI, 1970).

¹⁴⁸ Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 1962).

¹⁴⁹ Alain Touraine, *América Latina. Política y sociedad* (Madrid: Espasa-Mañana, 1989).

latinoamericana”¹⁵⁰. El término “Estado de Bienestar à la latinoamericana” sugería entonces los límites que habrían relativizado los alcances del desarrollo de su programa protector en el seno de las sociedades de la región –cuyos niveles de “salarización” estaban alejados del referente europeo, a excepción de la Argentina (y en cierta medida sus vecinos del Cono Sur).

Reafirmando la pertinencia de la discusión contemporánea en torno a los modelos de protección social, esto mueve a señalar la intensidad que adquirieron desde los años noventa ciertos debates a los que veinte años atrás se les habría atribuido un interés eminentemente académico. Su interés comparativo merece ser destacado, a condición de que las circunstancias del contexto global que definen grandes tendencias, promueven orientaciones y suelen enfatizar los signos de convergencia, no induzcan a soslayar las especificidades en materia de trayectorias de países que responden a matrices de tipo institucional. No obstante, las opciones políticas y los márgenes de maniobra socioeconómicos en los cuales se fundan en este campo trayectorias nacionales específicas, como consecuencia de las diversas instituciones y tradiciones existentes¹⁵¹, no excluyen los elementos que llevarían a concebir con legitimidad la existencia de una difusión internacional de los modelos.

Según los análisis que consideran la experiencia latinoamericana en función del desarrollo de sistemas de seguridad social, ponderando el “aprendizaje de las instituciones”¹⁵², existirían incluso ciertas ventajas en el hecho de ser un “Estado benefactor” tardío; en numerosos Estados, una política social activa habría servido para estimular el desarrollo económico y social. Así, si en función de una puesta en perspectiva de la cuestión social y sus modos institucionales de tratamiento, se piensa precisamente en términos de circulación de los modelos de protección social con valor de referencia, cabría reconocer que paralelamente a cierta influencia del “modelo beveridgiano” de inspiración universalista, más que nada en lo que hace a la provisión de servicios públicos (de salud y educación), la del “sistema bismarckiano’ [de “seguro social”, que] vincula lo esencial de las protecciones con los aportes

¹⁵⁰ Cf. Eugenio Tironi, “Crisis, modernización e integración social”, *Proposiciones*, 18 (Santiago: SUR, 1990).

¹⁵¹ Cf. Sebastián Mazzuca, « The rise of rentier populism / Lessons from Latin America », *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 24/2 (April 2013): 108-122.

¹⁵² Christopher Pierson, “Late Industrializers and the Development of the Welfare State”, Social Policy and Development Programme, Paper n°16 (Geneva: UNRISD, September 2004), 25 p.

salariales previsionales”¹⁵³ (aportes y cargas sociales de carácter contributivo), no habría sido en absoluto despreciable. El ascendiente de este último había sido particularmente relevante en un caso como el argentino, donde el modelo entraba en consonancia con el momento y el ritmo de la industrialización y con los avatares propios de la formación y el desarrollo del régimen salarial –como configuración de la organización económico-social– a escala nacional.

3. Del referencial “de mercado” a los nuevos principios de intervención social

3.1. La “compensación social”: gobernabilidad política y “accesibilidad esencial”

Abundantemente descripto por la literatura latinoamericana sobre las consecuencias distributivas del ajuste estructural en términos de incremento de la pobreza, de polarización y de segmentación social, el deterioro progresivo de la situación social fue el resultado de una accesibilidad cada vez más restringida a los bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades sociales básicas –que había sido exacerbada en un marco de restricciones y recortes presupuestarios que afectaron los recursos del sistema institucional de política social y sus modos de funcionamiento de corte neoliberal. El modelo del ajuste, que se había generalizado en la región desde comienzos de los años ochenta en el marco de la crisis del endeudamiento externo, se vio luego acompañado por la difusión creciente –a escala internacional– de un conjunto de ideas y de propuestas tendientes a redefinir la naturaleza y el alcance de la intervención del Estado en lo social.

La implementación de acciones gubernamentales destinadas a atenuar costos sociales de las políticas económicas vigentes desde los años ochenta, se inspiró en ese sentido de la ideología de la “compensación social”. A partir de la segunda mitad de la década, esto condujo a:

“ciertos países de la región, y luego a la casi totalidad, a la aplicación de programas de emergencia o de ayuda social que apuntarían a restablecer niveles de vida semejantes a

¹⁵³ R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale...* (París: Fayard, 1995), 397. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

los que prevalecían antes de la crisis. (...) Los programas sociales compensatorios de emergencia o de inversión social (...) fueron concebidos generalmente como instrumentos temporarios, con efectos a corto y a mediano plazo, destinados a restaurar la *accesibilidad esencial* [a los bienes y servicios básicos] para la población más afectada”¹⁵⁴.

Según su objetivo declarado, basándose principalmente en las necesidades sociales elementales (asistencia alimentaria, empleo mínimo), estos programas buscaron paliar los efectos regresivos más tangibles de la crisis económica y del ajuste fiscal sobre las condiciones de reproducción social de los sectores populares. De acuerdo a ciertos análisis de carácter prescriptivo, dado el lugar que ganaron, dichos esos dispositivos pasaron a constituir “un componente necesario para la concepción y la aplicación de los programas de estabilización y de ajuste estructural”¹⁵⁵ –llegando a concebir a estas últimas como “fuente de procesos de recuperación de mejores niveles de vida de la población”.

La adopción de las políticas sociales inspiradas en los postulados de la “compensación social” representó así en toda América Latina una de las innovaciones mayores del período en materia de acción pública y de gestión de lo social. Sin pretender una evaluación unilateral en bloque, una caracterización de conjunto resulta sin embargo pertinente desde el punto de vista de la génesis de lo que empezaba a perfilarse como un nuevo “paradigma” de intervención pública en lo social, que la experiencia regional de las dos últimas décadas no ha dejado de poner en evidencia de diversas maneras. Entre los comunes denominadores que estuvieron en el origen de las nuevas estrategias de política social, cabe mencionar las críticas y reservas formuladas con respecto al modelo vigente, que moldearon su perfil y parte de las circunstancias resultantes:

a) Las políticas sociales “clásicas” habían dado muestras de su insuficiencia: desde el punto de vista de la satisfacción de las exigencias de cobertura de las necesidades que acompañaban el

¹⁵⁴ Pablo Rodríguez Noboa, “La compensación social: alcances y posibilidades”, *Gaceta Municipal*, III/6 (Quito: Secretaría General del Municipio de Quito 1991): 85. (Destacado en el original).

¹⁵⁵ Idem.

modelo de acumulación capitalista vigente, y también en lo que respecta a la puesta en práctica de mecanismos de descentralización de la gestión y de participación de los usuarios;

b) Si la crisis del modelo preexistente se expresaba en la existencia de desigualdades crecientes y de dificultades de integración social emergentes, la supuesta “superación” de sus límites *via* las políticas de ajuste estructural no parece haber obtenido más que la profundización de sus cuellos de botella y de los conflictos resultantes;

c) Los dispositivos e instrumentos de política social “clásicos” sufrieron de lleno los efectos restrictivos y coercitivos del ajuste estructural: el ajuste presupuestario y las reformas “recomendadas” por los organismos financieros internacionales que redefinían el papel y las funciones económicas y sociales del Estado;

d) El reconocimiento explícito o implícito de las poderosas implicaciones sociales del ajuste determina la concepción de nuevas estrategias política social –en una óptica oficial que con frecuencia tendía a privilegiar la gobernabilidad política del sistema, por encima de los objetivos declarados alcanzar una mejor eficacia y una progresividad del gasto social.

Cristalizando una nueva lógica de intervención, que no dejaba de guardar cierta correspondencia o afinidad con el enfoque neoliberal dominante desde los años ochenta, y contando con el auspicio de los organismos financieros internacionales, las “nuevas políticas sociales” emergentes en los años noventa se presentaron en diversos países de América Latina como llamadas a jugar un papel eficaz en cuanto a la preservación (e incluso a la mejora) de las condiciones de vida de los sectores de la población confrontados a situaciones de pobreza y de indigencia –con graves dificultades para satisfacer sus necesidades sociales básicas elementales. Las mismas se perfilaron en dos variantes simplificadas. Una de ellas se contentaría con atenuar los efectos negativos de la modernización “excluyente”; la otra habría contemplado el objetivo de reorientar el modelo original a fin de alcanzar un funcionamiento progresivo en el sentido hipotético de una dinámica socialmente inclusiva. Sin embargo, estos objetivos acabarían por encontrar los límites impuestos en última instancia por el modelo económico global prevaleciente y ampliamente hegemónico hasta los primeros años de la década pasada.

3.2. “Costo social” y reajustes en materia de política social: entre asistencia y *new management*

Las circunstancias y los factores que orientaron la aplicación de estas nuevas estrategias de política social están lógicamente vinculados con las condiciones económicas y sociales propias de cada situación nacional. Estas determinaron las formas y los ritmos de implementación de los programas de “lucha contra la pobreza” que desde mediados de los años ochenta –la “década perdida” para el “desarrollo social”– surgieron y prosperaron bajo diversas modalidades a escala de la región. De manera general, pese a algunas excepciones, es en el marco de coyunturas de fuerte tensión sociopolítica que las políticas de tipo compensatorio ganaron impulso: mediante la implementación de programas específicos que apuntaban a administrar o a gestionar las urgencias más críticas asociadas a los “costos sociales” del ajuste estructural –que se hacían más manifiestos, provocando reacciones y movimientos con creciente visibilidad social en la escena urbana en todo el subcontinente. En parte debido a ello, a la vez y en sintonía con los nuevos principios de reajuste de la política social, la esfera local tendió a perfilarse como la escala primaria que sería privilegiada por los nuevos modos de intervención, en función del tratamiento focalizado de estos “problemas” y necesidades, siguiendo en parte el supuesto de que la inscripción territorial permitiría el encuadramiento y seguimiento de una vasta población “en dificultad”¹⁵⁶. Los diagnósticos y las prescripciones subyacentes a las medidas adoptadas parecían cristalizar, desde el punto de vista político, una “definición social” (y no “individual”) del “pobre”, largamente soslayada y que –a la luz de estas reorientaciones e inflexiones de la intervención social– convendría revisitar. Es la que define sociológicamente al pobre como “aquel *cuya necesidad lleva a estar en situación de ser asistido*”¹⁵⁷.

Si se parte de la hipótesis que estas nuevas políticas cristalizan la emergencia de un nuevo paradigma de intervención frente a la crisis del Estado social en el ámbito regional, el examen

¹⁵⁶ Susana Peñalva, « Intervention sociale et gestion territoriale de la pauvreté à la fin du XXe siècle. Un cas de figure de l’hybridation des formes de contrôle social dans le Grand Buenos Aires » (paper presented at Colloque international *Institutionnalisation-désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, CR34 Intervention et politiques sociales de l'AISLF-GRIS-Université de Rouen, January 28-29, 2010). Rouen: *Actes sous CD-Rom*, 257-278.

¹⁵⁷ Georg Simmel, *Le Pauvre*, trans. L. Cahen-Maurel (París : Allia, 2009), 85. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

de conjunto permite ilustrar el rol que los “referenciales de pensamiento” jugaron en el contexto del ajuste recesivo y sus consecuencias en ese sector sensible de la acción pública. Nuestro análisis en este sentido pretende tomar en consideración la identificación de los factores que frenan el desarrollo, cada vez menos circunscripto a la escala nacional, cuando la formulación de las estrategias de política pública, e incluso la elaboración de instrumentos de política específicos, tienden a convertirse en objeto de marcos de reflexión que superan cada vez más las fronteras nacionales y suscitan el concurso de vastas redes de actores¹⁵⁸. El mismo apunta a la vez a aprehender la difusión y la circulación internacional creciente de ideas y de métodos de intervención en materia de orientación de las políticas sociales, así como la evolución de normas y de valores que fundan los referenciales de políticas innovadoras, en una puesta en perspectiva de la cuestión social, de su percepción y de los modos de tratamiento preconizados en diversos contextos a través del tiempo.

No habría que hacer abstracción de esas varias dimensiones a la hora de analizar los criterios e instrumentos que orientan sus formas de tratamiento, sea a la hora de preguntarse qué tipo de redes “de protección social” están siendo construidas –sin soslayar por ello la “gestión territorial de la pobreza” que tiende a ser puesta de relieve, ni el hecho de que el “referencial de mercado” no dejó de estar vigente por largos años, incluso en tiempos de recuperación democrática tras las dictaduras que (como en Chile y Argentina) habían sido las primeras en entronizar el modelo neoliberal. Muy por el contrario, de bien diversas maneras el mismo parece haber influenciado parte de las recomposiciones experimentadas en el curso de los últimos treinta años. Así, bajo su ascendiente, se asiste a “un cambio de referencial global en torno al cual se alinean las políticas sectoriales”¹⁵⁹. Los principios del *new management* emergentes en los Estados Unidos desde comienzos de los años ochenta no fueron por cierto ajenos a las evoluciones descriptas; su promoción –aún en el curso de la última década– ha tendido a ir de la mano de:

¹⁵⁸ José L. Coraggio, “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”, in *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordenadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, ed. Susana Peñalva, and Alejandro Rofman (Buenos Aires: Nueva Visión/CEUR, coll. “La investigación social”, 1996), 123-135.

¹⁵⁹ P. Muller, *Les politiques publiques* (París: PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008), 63-64. (Traducción propia).

“un movimiento de individualización del conglomerado salarial (...) que se acompaña de un proceso extremadamente potente de *puesta en tela de juicio de la sociedad salarial tal como había sido instituida progresivamente desde la [segunda] post-guerra mundial* (convenciones colectivas, estabilización en el empleo, tendencia a depender de un único empleador, escalafón salarial, etc.)”¹⁶⁰.

Estas fluctuaciones se han vuelto características del Norte desarrollado: en las sociedades de Europa Occidental, son fuente de incertidumbre, y junto a la puesta en cuestión y la reforma de los sistemas de protección social –en términos comparativos, moderada pero significativa–, en ellas se constata una “extraordinaria explosión [de la] noción de riesgo”¹⁶¹. En América Latina, las evoluciones en esa dirección fueron aún más contundentes, puesto que secundadas y amplificadas –a instancias de la presión financiera internacional del ajuste recesivo– por la potencia del giro neoliberal, cuya impronta ha tendido a perdurar incluso bajo el “posneoliberalismo”¹⁶² o en la “era post-neoliberal”.

4. Referenciales de políticas, paradigmas de intervención e “institucionalidad social”

El principal resultado de la implementación de las políticas de liberalización que habían venido a poner en cuestión los criterios e instrumentos de regulación pública fue la profundización de las desigualdades y la segmentación social reforzada por dinámicas y prácticas excluyentes en el seno de la sociedad. El mercado volvió a convertirse en un actor fundamental en el plano económico *via* la asignación de recursos y el Estado vio atribuirse el rol de “regulador de la pobreza” a través de instrumentos de intervención en lo social encarnados en las “políticas de compensación” que no lograron poner freno a la precarización y la vulnerabilidad. Especialmente en contextos en los cuales, pese al cambio de signo gubernamental, se ha asistido a una institucionalización de la precariedad y a la

¹⁶⁰ Gilles Lazuech, « *Toute confiance est d'une certaine manière confiance aveugle* » - Anthony Giddens (Nantes: Ed. Pleins Feux, coll. « Variations », 2002), 32. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

¹⁶¹ R. Castel, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*. (París: Seuil, coll. « La République des Idées », 2003), p. 8, ISBN : 2-02-062349-8. (Traducción propia).

¹⁶² Raquel Castronovo, “El desafío del Estado en el posneoliberalismo”, in *Políticas públicas y Trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público*, ed. Ana Arias, Alejandra Bazzalo, and Barbara García Godoy (Buenos Aires: UBASociales / Agencia / Espacio Editorial, 2012), 67-72.

difusión de la “pobreza persistente”¹⁶³, que –según sostienen los autores de algunos trabajos recientes con referencia al caso argentino– constituye una expresión caracterizada pero relativamente poco explorada de la presente complejidad de la cuestión social.

Siguiendo el enfoque genealógico que adoptamos al trazar los ejes principales del proceso de formación y consolidación del Estado de bienestar latinoamericano, para luego caracterizar los rasgos fundamentales de las dinámicas que condujeron a su debilitamiento, arribamos a la constatación de los cambios decisivos que experimentaron las funciones complementarias del desarrollo económico que el Estado había debido asumir a fin de garantizar cierto umbral de protección y favorecer la integración social. A través de diversas modalidades e instrumentos de intervención, semejantes y diferenciados según los casos, el mismo jugó un papel con vistas a ampliar primero, y luego a asegurar medianamente el acceso a una cobertura social para la mayoría de la población. En el marco de las evoluciones caracterizadas, nos interesamos en las mutaciones de la relación que el propio Estado –a través de sus modos de intervención o de repliegue– mantiene con la economía y con la sociedad.

A partir de años ochenta, la implementación de los programas de ajuste estructural vino a poner en tela de juicio en toda América Latina el postulado de la necesaria “complementariedad” de la intervención del poder público en materia económica y social, con la consiguiente desestatización de la economía y un pronunciado abandono del desarrollo social, en un trasfondo de crisis de la significación misma de la regulación a escala nacional. No habría que ver allí un simple “cambio de orientación” de las políticas públicas, sino una auténtica inflexión en términos del “referencial” de la acción pública. Esto es, una reconceptualización de las ideas, de las normas y los valores que animan su definición, a partir de una representación general de la realidad que constituye el referencial global, y sobre la que descansa la construcción del problema sobre el que se ha de intervenir.

¹⁶³ Adriana Clemente, “Pobreza persistente y tensiones en el cambio de paradigmas en su abordaje”, in *Políticas públicas y Trabajo social. Aportes para la reconstrucción*, ed. Ana Arias, Alejandra Bazzalo, and Barbara García Godoy (Buenos Aires: UBASociales / Agencia / Espacio Editorial, 2012) 55-63. Cf. Fabián Repetto, « Reforma del Estado y política social en la Argentina: Notas sobre los futuros retos de una relación compleja», *Espacios políticos*. Buenos Aires (November 2007): 5.

Pero esa dimensión cognitiva (o intelectual) del referencial no es la única: las dimensiones normativa e instrumental son igualmente decisivas en la formulación e implementación de políticas. Así, para ilustrar la envergadura de la inversión operada en el ámbito de la “fabricación” de políticas sociales en América Latina, suele citarse una serie de imperativos de reducción del gasto público y de una redefinición de los criterios de asignación del mismo, consustanciales al modelo promovido por los organismos financieros internacionales. Durante los años noventa, a ello se sucede una reacción estatal, aún inspirada por sus “recomendaciones”, frente al impacto desestructurante del ajuste recesivo, invocando una compensación de los costos sociales de este último. Diversos dispositivos y medidas de emergencia concebidos en principio como instrumentos temporarios destinados a restaurar el acceso a los servicios básicos, fueron así puestos en práctica focalizándose en los grupos sociales más pobres y los vulnerables, *via* programas de asistencia alimentaria, de empleo mínimo, y formas de subvención a sus necesidades de subsistencia en el marco de políticas “residuales” que luego tendieron a generalizarse.

De ahí en más cabe preguntarse por la significación de ese “aparato normativo” y de esta nueva jerarquía de las representaciones, fruto la inflexión del referencial de la acción y las políticas públicas que influenció el auge de un pensamiento reformista paradójico. Pues si éste se convirtió en una suerte de nueva doctrina, que acompañó la emergencia de nuevas formas de liderazgo y modalidades de intervención, fue a instancias de la presión de una ideología “minimalista” de intervención pública –y de tratamiento político de la cuestión social. Los cambios experimentados en consecuencia (muchos de los cuales habían tenido un impacto directo sobre los modos de incorporación de los agentes y de separación o de exclusión de los individuos del mercado de trabajo) están al mismo tiempo en relación con diversas instancias de la articulación del Estado con lo político y lo social. En sus diversos regímenes y registros específicos, se ven especialmente vinculados con los referenciales (global y sectoriales) de las políticas públicas, con los modelos de la acción pública con respecto a la regulación y la producción y distribución de bienes y servicios públicos, con las dinámicas políticas que modulan la concepción de las estrategias de política económica, y los lineamientos y parámetros que orientan la implementación de las políticas de *Welfare*. En un contexto de reestructuración global que precipitó su entrada en crisis, y en el marco del cual las “estrategias

de salida” de la crisis tendieron a privilegiar una óptica neoliberal, el carácter “residual” políticas sociales emergentes acompañó la puesta en cuestión de los dispositivos de protección previamente establecidos y fue en parte el corolario de un cambio de paradigma.

En tiempos de incertidumbre y de una crisis sistémica como la que se ha difundido internacionalmente desde fines de los años 2000 –de la que el capitalismo financiero tiende a ser la clave, y que por su envergadura y carácter estructural es por cierto comparable a la crisis de 1930–, ya no se puede excluir que países desarrollados se encuentren a su manera confrontados a un recorrido hasta cierto punto semejante. Esto es, frente a una cuestión social cuya propia metamorfosis, en parte por las cuestiones de integración y de cohesión social en juego (como es el caso en Europa) y el recrudecimiento de los desafíos políticos que acarrean, parece reclamar una transformación de las formas de regulación de alcance institucional ante a un régimen de crecimiento y de redistribución social decididamente puesto en tela de juicio. Es seguramente de la evolución de los referenciales global y sectorial (y de la relación « global-sectorial ») de la acción pública que ello parece depender. Pues –como intentamos argumentar dentro de los límites de este trabajo– los mismos entrañan potencialmente una redefinición de las bases cognitivas y normativas sobre las que se funda un paradigma de intervención estatal y se afirma en definitiva el sentido (aún en suspenso o en discusión) de la acción pública.

Ellos pueden dar la pauta del tipo de transformación que los actores promueven, anticipan y autorizan, de la vía que aquella podrá adoptar como resultado de las interacciones en un marco específico, y del sentido que ha de asumir en una estrategia –si posible coherente e integral– de política pública. No obstante, esa reformulación no podrá desconocer el contexto social caracterizado por la desestabilización y la precariedad, si no por la ruptura, con respecto a la experiencia previa en materia de desarrollo económico y protección social, a raíz de la magnitud de la mutación estructural en ciernes, cuyo propio devenir parece también signado por una incertidumbre fundamental. Desde esta óptica, la “crisis” actual aparece “como un revelador [...] indisociable de cierto horizonte de sentido”¹⁶⁴ –al igual que para los pensadores

¹⁶⁴ Myriam Revault d’Allonnes, *La crise sans fin. Essai sur l’expérience moderne du temps* (París: Seuil, 2012), 112. (Traducción propia).

de la modernidad (Rousseau) cuya visión de la historia integraba precisamente la incertidumbre y la inseguridad. Cabría así considerar la crisis contemporánea en su inscripción histórica, identificando sus puntos de comparación, semejanzas y contrastes con otras grandes crisis del capitalismo, y abordar la evolución y la inflexión de los referenciales cognitivos de la acción pública interrogando el horizonte de posibles de la política pública vinculado a cierto régimen de historicidad en el que redesplegar nociones de protección frente a la inseguridad (social).

En esa perspectiva, la experiencia argentina de los diez últimos años, con su considerable dosis de innovación institucional y la inevitable complejidad política asociada a la endeblez relativa de la “institucionalidad social”,

“como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales”¹⁶⁵,

aparece como un ejemplo significativo –más allá de su lógica especificidad– de la encrucijada en que hoy se sitúa el porvenir de la protección social. Especialmente frente a la expansión de la precariedad laboral difícil de compensar en un horizonte de volatilidad y crisis financiera global.

A modo de conclusión. ¿Hacia una nueva regulación de la cuestión social?

Como suele suceder cuando en el campo de la producción de conocimientos una interrogación novedosa –no necesariamente acabada en su formulación, pero atractiva por el potencial de su intuición preliminar– suscita la curiosidad y provoca un estímulo

¹⁶⁵ Fabián Repetto, “Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos”, in *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, ed. Carlos H. Acuña. (Buenos Aires: Siglo XXI Ed., 2014), 22. Cf. también: Emilia Roca, “La crisis y sus impactos sobre el mundo del trabajo: las políticas de protección social en Argentina”, in *Capitalismos volátiles, trabajadores precarios. Crisis financiera global y cuestión social*, ed. Guillermo Pérez Sosto (Buenos Aires: Catálogos, 2013), 281-310.

intelectual, la convocatoria que dio origen a este trabajo relanzó nuestro interés por aprehender la cuestión social y sus manifestaciones y modalidades de tratamiento en América Latina sin renunciar a la fecundidad de instrumentos conceptuales generados en otros contextos. Así por ejemplo, tomando en consideración las nociones clásicamente asociadas a su emergencia (el estatuto de la condición salarial, el Estado de bienestar, la protección social) y a sus metamorfosis contemporáneas (“desafiliación social”, vulnerabilidad, precariedad, “precariado”), emergentes con sus características propias y sus modulaciones específicas más allá de los países desarrollados de antigua industrialización. O apuntando a interpretar las respuestas del Estado en acción los problemas conexos (construidos socialmente e incorporados a la agenda pública), mediante políticas públicas en cuya elaboración intervienen históricamente referenciales cognitivos y normativos que, en tanto métodos de regulación, no son patrimonio exclusivo de un ámbito geográfico, histórico-social y cultural. Sino que de manera creciente –tal como parece evidenciarlo la acelerada circulación de ideas, visiones y representaciones en el mundo interconectado de la era del conocimiento y de la sociedad de la información– esos referenciales tienden a verse difundidos (y hasta cierto punto “traspuestos”), con el concurso de “redes (de actores) de políticas públicas” –y mediando una lógica adaptación a historias, circunstancias y tradiciones nacionales y regionales específicas. Los reajustes en materia de política social abundan en tal sentido.

En el abordaje de la problemática planteada en este artículo a propósito de la intervención del Estado y de las inflexiones de los referenciales de política social que permitirían formular la hipótesis de una evolución en términos de las modalidades de regulación de la cuestión social en América Latina, procuramos tomar en consideración la experiencia de diversos contextos. En particular, la de aquellos países cuya institucionalidad social había tenido para otros –y especialmente para sus élites modernizadoras– un valor de referencia. Así, las sociedades de Europa Occidental a las que las instituciones del *Welfare State* creadas casi simultáneamente en los primeros años de la segunda posguerra, a través de diferentes modelos de seguridad social y formas de cobertura de la población –según diversas tradiciones nacionales– les permitieron dotarse de sistemas de protección social instaurando formas de solidaridad

colectiva frente a diversos tipos de riesgos: el modelo bismarckiano, de seguridad social contributiva, y el modelo beveridgiano, de inspiración universalista y financiamiento por la vía fiscal, para citar los dos perfiles más emblemáticos. Sistemas tendientes a asegurar la cohesión y la integración social al interior de sociedades internamente diferenciadas en el marco de un régimen de organización social estructurado –a instancias de economías de capitalismo industrial– en torno al estatuto del trabajo asalariado.

Dicho esto, operar tal transposición (incluso controlada) de instrumentos de pensamiento – y de formas de conceptualización de lo social– a contextos diferentes de aquellos en los cuales ellos fueron forjados, no es algo sencillo. Pues la operación comporta, si no una “conversión de la mirada” (a partir de una visión a menudo condicionada por un sesgo etnocentrista impensado), al menos una aceptación de la noción según la cual las grandes transformaciones económicas y sociales pueden generar efectos, ciertamente diferenciados y específicos, propios de contextos modelados históricamente, en función de desarrollos y tradiciones que se revelan a través del tiempo con la importancia y el peso de una herencia institucional. Pero también efectos de ruptura y recomposición capaces de comportar –cuando se trata de transformaciones profundas y durables, en el marco de crisis de magnitud y en ciertos casos sistémicas– manifestaciones relativamente similares, suscitando por ejemplo respuestas políticas que, lejos de ser la mera copia o imitación de “modelos” doctrinarios difundidos e implantados aquí o allá, bien pueden encarnar modelos de referencia en términos de acción pública y constituir referenciales próximos o relativamente comunes, inspiradores de políticas sobre determinadas cuestiones.

Esto es, no en virtud de una suerte de convergencia “metafísica” unilateral, sino en razón de esa circulación internacional de ideas, de imágenes, de criterios y valores que constituyen los fundamentos de lo que luego cristaliza –en la práctica, en razón de una multiplicidad de factores y mediaciones, de muy diversas maneras– en la formulación de políticas y de estrategias de política que parece pertinente situar y analizar en perspectiva comparativa. También en este caso en el terreno de la recomposición de una cuestión social cuya nueva precariedad (precarización del trabajo y del empleo, desocupación masiva, pérdida e insuficiencia de ingresos, nueva pobreza, pobreza persistente e intergeneracional) tiende a promover la

emergencia y la difusión de modalidades de tratamiento y regulación signadas por formas focalizadas de solidaridad y por prestaciones sociales no contributivas sujetas a condicionalidad.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H., edited by, *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Ed., Serie Estado y Política, 2014, 288 p.
- Altvater, E., K. Huebner, and M. Stanger. "The End of the Keynesian Consensus". In *Economic crisis. Trade Unions and the State*, edited by Bob Jessop, O. Jacobi, and M. Regini. Londres: Croom Helm, 1986.
- Arroyo, Daniel. "La política social como desarrollo económico". In *Las manifestaciones actuales de la cuestión social*, edited by Guillermo Pérez Sosto, 117-121. Buenos Aires:
- Instituto Di Tella-Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social, 2005. ISBN 950-621-025-X.
- Berthod-Wurmser, Marianne. "Protection sociale dans les pays en émergence" (Présentation du dossier). *Revue française des affaires sociales*, 3 (November 2014): 7-13.
- Bifarello, Mónica. "Estado social: apogeo y crisis". *Sobre la reforma del Estado*, coll. "Los Cuadernos", n° 3, Rosario: Municipalidad de Puerto General San Martín-Universidad Nacional de Rosario, 1990.
- Boussaguet, Lucie, Sophie Jacquot, and Pauline Ravinet (eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. París: Presses de Sciences Po, 2004, 518 p. ISBN: 2-7246-0948-4.
- Castel, Robert. *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. París: Fayard, coll. « L'espace du politique », 1995, 495 p. ISBN: 2-213-59406-6.
- Castel, Robert *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* París: Ed. du Seuil, coll. « La République des Idées », 2003. ISBN: 2-02-062349-8.
- Castel, Robert. *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. París: Ed. Du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2009, 462 p.

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- Castel, Robert et al. *Les mutations de la société française. Les grandes questions économiques et sociales II*. París: La Découverte, coll. « Répères », 2007, 122 p.
- Castel, Robert, and Nicolas Duvoux. *L'avenir de la solidarité*. París: PUF, coll. « La Vie des Idées », 2013, 107 p.
- Castilla, María Victoria. « Maternidad y política social: experiencias y sentidos atribuidos a los ingresos monetarios percibidos por el Programa “Ciudadanía porteña”. *Población & Sociedad*, 21/1 (2014): 33-59.
- Castronovo, Raquel. “El desafío del Estado en el posneoliberalismo”. In *Políticas públicas y Trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público*, edited by Ana Arias, Alejandra Bazzalo, and Barbara García Godoy, 67-72. Buenos Aires: UBASociales / Agencia / Espacio Editorial, 2012.
- Cingolani, Patrick. *La précarité*. París: PUF, coll. « Que sais-je? », 3e éd., 2011, 126 p.
- Clemente, Adriana. “Pobreza persistente y tensiones en el cambio de paradigmas en su abordaje”. In *Políticas públicas y Trabajo social. Aportes para la reconstrucción*, edited by Ana Arias, Alejandra Bazzalo, and Barbara García Godoy, 55-63, 2012.
- Coraggio, José Luis. “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordenadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, edited by Susana Peñalva, and Alejandro Rofman, 123-135. Buenos Aires: Nueva Visión/CEUR, coll. “La investigación social”, 1996. ISBN: 950-602-341-7.
- Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1962.
- Jobert, Bruno. « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, 35 (August 1985): 654-682.
- Jobert, Bruno. In *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, Raúl Urzúa, trans. and editor. Santiago: LOM Ediciones, coll. Serie Universitaria, 1ra. edición, 2004, 292 p.
- Lazuech, Gilles. « *Toute confiance est d'une certaine manière confiance aveugle* » - *Anthony Giddens*. Nantes: Ed. Pleins Feux, coll. « Variations », 2002.

- Lo Vuolo, Rubén. "Crisis del Estado de Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso". In *Desempleo estructural, pobreza y precariedad...*, edited by Susana Peñalva, and Alejandro Rofman, 51-64. *op. cit.*, 1996.
- Mazzuca, Sebastián. « The rise of rentier populism / Lessons from Latin America ». *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 24/2 (April 2013): 108-122.
- Merrien, François-Xavier. « Réformer et étendre les régimes de protection sociale des pays émergents d'Amérique latine : entre héritage institutionnel et réception d'idées ». *Revue française des affaires sociales*, 3 (November 2014): 14-29.
- Mesa-Lago, Carmelo. "Social security in Latin America and the Caribbean". In *Social Security in Developing Countries*, edited by E. Ahmad et al. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Muller, Pierre. « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques ». *Revue française de Science politique*, 42/2 (April 1992): 275-297.
- Muller, Pierre. *Les politiques publiques*. París: PUF, coll. « Que sais-je ? », 7ème édition mise à jour: 2008. ISBN: 978-2-13-056608-3.
- Muller, Pierre, Bruno Palier, and Yves Surel. « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes ». *Revue française de Science politique*, 55/1 (Analyse des politiques publiques) (February 2005): 5-6.
- Peñalva, Susana. « *Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse des métamorphoses de l'intervention de l'Etat et du rapport salarial (1976-2003)* », thèse de Doctorat en Sociologie (Nouveau régime) de l'Université de Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis. París: March 2004, 500 p.
- Peñalva, Susana. « Intervention sociale et gestion territoriale de la pauvreté à la fin du XXe siècle. Un cas de figure de l'hybridation des formes de contrôle social dans le Grand Buenos Aires ». Paper presented at Colloque international *Institutionnalisation-désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, CR34 Intervention et politiques sociales de l'AISLF-GRIS-Université de Rouen, January 28-29, 2010. Rouen: *Actes sous CD-Rom*, 257-278.
- Pérez Sosto, Guillermo. "Prólogo". In *Robert Castel en la Cátedra UNESCO: Las*

transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre, edited by Guillermo Pérez Sosto, 9-18. Buenos Aires: Instituto Di Tella-Siglo XXI Ed., 2010, 216 p.

- Pierson, Christopher. "Late Industrializers and the Development of the Welfare State", Social Policy and Development Programme, Paper n°16. Geneva: UNRISD, Sept. 2004, 25 p.
- Poblete, Lorena. « Vers la protection du travail informel. Le régime du « monotribut » en Argentine (1998-2013). *Revue française des affaires sociales*, 3 (Nov. 2014): 120-136.
- Pollet, Gilles. « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique ». In *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, edited by Alain Faure, Gilles Pollet, and Philippe Warin, 25-47. París: L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995. ISBN: 2-7384-3508-4.
- Pzreworski, Adam. "Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina". In *Estado y política en América Latina*, edited by Norbert Lechner. México: Siglo XXI, 1981.
- Repetto, Fabián. "Reforma del Estado y política social en la Argentina: Notas sobre los futuros retos de una relación compleja", *Espacios políticos / La primera red federal de Ciencia Política*, 07/4 (Buenos aires, November 2007): 5.
- Repetto, Fabián. "Políticas sociales. Una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos" (chap. 1). In *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, edited by Carlos H. Acuña, 19-69. Buenos Aires: Siglo XXI Ed., 2014.
- Revault d'Allonnes, Myriam. *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*. París: Ed. du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2012.
- Roca, Emilia. "La crisis y sus impactos sobre el mundo del trabajo: las políticas de protección social en Argentina". In *Capitalismos volátiles, trabajadores precarios. Crisis financiera global y cuestión social*, edited by Guillermo Pérez Sosto, 281-310. Buenos Aires: Catálogos, 2013.
- Rodríguez Noboa, Pablo. "La compensación social: alcances y posibilidades". *Gaceta*

Municipal, III/6 (Quito: Secretaría General del Municipio de Quito, 1991).

- Simmel, Georg. *Le Pauvre*, trans. L. Cahen-Maurel. París: Allia, 2009.
- Tironi, Eugenio. "Crisis, modernización e integración social". *Proposiciones*, 18 (Santiago: SUR, 1990).
- Touraine, Alain. *América Latina. Política y sociedad*. Madrid: Espasa-Mañana, 1989.
- Weffort, Francisco. "Populismo en la política brasileña". *Brasil Hoy*. México: Siglo XXI, 1970.
- Yaschine Arroyo, Iliana. "Las políticas públicas como motor de movilidad social: evaluación de impacto del programa Oportunidades en México". Paper presented at the annual research seminar, Universidad de San Martín, Buenos Aires, October 31, 2014.
- Zarazaga, Rodrigo. "Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'" (chap. 2). In *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales...*, edited by Carlos H. Acuña, 71-108. Buenos Aires: Siglo XXI Ed., 2014.

La formación del Estado nacional en Chile

Alberto SEPÚLVEDA ALMARZA¹⁶⁶

Resumen

El presente ensayo trata de explicar el “excepcionalismo” de Chile en América Latina, basado en sus características de orden y estabilidad en un continente inestable. Para ello se analizan características históricas, sociales, políticas y geográficas de Chile.

Palabras clave:

Excepcionalismo, (in)dependencia, caudillismo, modelo portaliano.

Introducción

La independencia de la América española llevó a la ruptura y desmembración del poderoso y extenso imperio que la Corona de Castilla estableció en las Indias. Este vacío de poder permitió la expansión de aquellos que permanecieron unidos: Los herederos de las colonias de Gran Bretaña y Portugal, Estados Unidos y el Brasil.

La balcanización de Hispanoamérica la sumió en un estado de debilidad y ello permitió la irrupción de las potencias europeas en los asuntos internos de los nuevos estados. En algunos casos se llegó a la ocupación, lisa y llana, de parte de sus territorios. Es así que Gran Bretaña, durante el siglo pasado ocupó gran parte de Centroamérica creando un ficticio “Reino de los Mosquitos” que le permitió acercarse al istmo de Panamá, posible ruta interoceánica de gran importancia estratégica. Y los ingleses se expandieron en la Guayana y conquistaron las Malvinas, en el Atlántico Sur. Por otra parte, conjuntamente con los franceses, amagaron al gobierno de Rosas que trataba de controlar la desembocadura del Río de la Plata.

¹⁶⁶ Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Presidente de la Asociación Chilena de Especialistas Internacionales (ACHEI). Vicepresidente de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Estudios Internacionales

Es demasiado conocido el proceso de expansión de Estados Unidos que partiendo de una reducida franja de territorio en el Atlántico llegó, en menos de cien años, al Pacífico y de ahí hasta las Filipinas.

Y gran parte de las conquistas se hicieron a costa de los herederos de España. Brasil siguió una ruta similar avanzando, desde el Atlántico, al interior sudamericano. Una excelente diplomacia, la estabilidad de su sistema político y la clara percepción de sus intereses nacionales, le permitieron crecer generalmente sin guerra, salvo el caso del enfrentamiento contra el Paraguay, conocido en Hispanoamérica como “Guerra de la Triple Alianza” debido a que Argentina, Uruguay y Brasil unieron sus fuerzas para derrotar a las tropas paraguayas del Mariscal Solano López. En Brasil se le denomina, más simplemente, la “Guerra del Paraguay”. Fuera de este caso cruento, los brasileños fueron expandiendo sus fronteras usando, preferentemente, la vía diplomática. Pero aprovechando con gran eficiencia, toda coyuntura que le permitía una relación de poder favorable y, por ende, una mejor condición negociadora, frente a un inestable y turbulento vecino. La coherencia y la claridad de las metas fueron las mejores armas brasileñas.

La independencia de España inauguró, en la mayoría de los nuevos estados, un largo periodo de guerras civiles, de luchas de caudillos o de facciones que impidieron el establecimiento de gobiernos eficientes y duraderos, por más de medio siglo. En toda la Región todavía no se llega a un sistema político estable. La anarquía favoreció la intervención extranjera; en algunos casos mediante el desembarco de tropas foráneas, destinadas a “poner orden”, que constituyeron, apenas, otro tipo de dependencia quasi-colonial.

Y para comprobarlo basta observar la Historia de Centroamérica y el Caribe. El caso chileno llama la atención por su singularidad. Una colonia pobre y alejada pudo crear, con sorprendente rapidez, un sistema político basado en el Derecho, en el cual el gobierno se sometía a normas y plazos de término y donde el caudillismo -que parecía endémico en la cultura hispana- no tuvo mayor acogida. Y si en otros países sucedía una vorágine de

documentos constitucionales cada uno más lírico que el anterior, en Chile la Constitución de 1833 duró casi un siglo sin modificaciones mayores. Una región que en la época colonial se caracterizaba por la falta de universidades y el escaso desarrollo intelectual de su oligarquía se convirtió, después de la independencia, en asilo de la élite pensante de muchos países. Y allí enseñó Andrés Bello y también lo hizo Domingo Faustino Sarmiento, figuras señeras de Hispanoamérica; Rubén Darío, el gran poeta de Nicaragua, editó sus primeros versos en las imprentas chilenas y de Europa llegaron científicos como Domeyko y Phillipi a enriquecer la cultura de ese alejado país.

La independencia abrió nuevas perspectivas para Chile y gracias a su estabilidad pudo expandirse a los desiertos del norte dominar al mapuche y llegar a las islas del sur. Incluso una posesión en la Polinesia, la isla de Pascua, es un testigo de este empuje surgido en la república.

Generalmente se atribuye -solamente- al genio de Diego Portales el establecimiento de un sistema político impersonal y basado en el Derecho que, paradójicamente, dependió de los talentos de un hombre superior. Sin embargo, y sin desconocer la gigantesca obra de Portales, hay diversos factores que se dieron en Chile y que le permitieron lograr la estabilidad en un plazo relativamente corto. Su diferente evolución con respecto a los otros estados hispanoamericanos va más allá de la simple inteligencia de un hombre. Simón Bolívar, el más grande de los libertadores, no pudo consolidar la unidad ni siquiera de la Gran Colombia, y contempló, antes de morir, la anarquía y la lucha de caudillos. Y San Martín fracasó en Argentina, su patria y en Perú, que permanecieron sumidos en la inestabilidad durante gran parte del siglo XIX.

La intención de las páginas que siguen es la ofrecer algunos antecedentes que fueron peculiares del Chile post independencia, y que favorecieron el establecimiento, relativamente rápido, de un sistema político estable y basado en la ley. Y para ello la evolución histórica durante la colonia y la situación geográfica, tan aislada fueron elementos que le permitieron desarrollarse al margen de interferencias foráneas.

1. La Importancia de la Geografía

Chile era una región aislada, en gran medida, del resto del imperio de España debido a factores geográficos. El viaje por mar a Europa debía de hacerse dando la vuelta por el Cabo de Hornos lo que implicaba meses de navegación; los centros poblados de relativa importancia, más cercanos, eran Lima -separada por desiertos que se extendían por miles de kilómetros- y Buenos Aires, a la cual se podía acceder después de cruzar las alturas de la Cordillera de los Andes -cerrada, en todo caso, en los meses del invierno- y atravesar más de mil kilómetros de pampa, con el peligro de los ataques de los indios¹⁶⁷. Al sur de Chile estaba la frontera, en el Biobío, con el mapuche un pueblo que había sido capaz de resistir al español e, incluso, arrojarlo de la región de la Araucanía, a fines del siglo XVI. Sólo en 1883 la República de Chile pudo derrotar finalmente al indígena, y completar la conquista del territorio, iniciada por Pedro de Valdivia y sus huestes españolas más de trescientos años atrás¹⁶⁸.

El Océano Pacífico completaba este cuadro de soledad geográfica. Frente a las costas de Chile se extendía el mar por miles de kilómetros hasta llegar a Australia y Nueva Zelandia que, durante la colonia, estaban tanto o más despobladas que la tierra chilena. Y más allá después de larguísimo viaje, se encuentra el continente asiático. En el extremo sur de Chile es posible dar la vuelta al mundo para retornar de nuevo a las costas sudamericanas, sin encontrar otro continente en el trayecto, ni siquiera una isla. Chile se comunicaba por mar tanto con el Perú como entre sus regiones. Incluso a principios del siglo XX el viaje entre la zona de La Serena y Coquimbo a Santiago se hacía por barco, desembarcando en Valparaíso y de ahí por tierra a la capital chilena. Y se trata de una distancia de aproximadamente unos quinientos kilómetros¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Sobre el problema de los ataques de los indios bravos, en las pampas argentinas, ver Enciclopedia Ilustrada Atlántida, "La conquista del desierto", Ed. Atlántida, Buenos Aires, 1960, Pp. 17-25.

¹⁶⁸ Una detallada relación militar de las guerras de Arauco entre españoles y mapuches se encuentran en la obra Estado Mayor del Ejército "Historia Militar de Chile", Memorial del Ejército de Chile, núm. 3349, Santiago, 1970, pp. 16-96.

¹⁶⁹ Para mayores antecedentes acerca de la situación geográfica de Chile y sus consecuencia, ver Oscar Buzeta, Chile geopolítico: presente y futuro, Editorial CISEC, Santiago de Chile, 1978, Pp. 146-199.

Chile, se extendía, durante la colonia, entre Concepción, que se encontraba en las riberas del río Biobío y Le Serena que estaba al sur del inmenso desierto sudamericano que va de Los Andes al Pacífico casi basta la frontera actual de Perú con Ecuador. Dentro de la zona ya señalada se encontraban otros dos poblados de relativa importancia: Santiago, ubicado en el comienzo del Valle Central que se extiende por más de mil kilómetros hasta desembarcar en las cercanías de Chiloé y Valparaíso que era el principal puerto de la colonia.

La relativa pequeñez y aislamiento del territorio chileno colonial se compensaba con la facilidad de las comunicaciones internas. El Valle Central es un inmenso callejón colocado entre dos cordilleras; la de los Andes y la de la Costa. Si bien es difícil la comunicación hacia el este, el trayecto norte-sur, sin embargo, no tiene mayores problemas. Esta situación fue generando, posteriormente; la extraña característica geográfica de Chile que aparece en el mapa como una alargada faja de tierra que se extiende por miles de kilómetros pero de un ancho reducido en algunas ocasiones de apenas decenas de kilómetros entre la frontera con Argentina y el mar.

El Valle Central estaba dividido, tal como hemos señalado, entre la colonia que se extendía de] Biobío al norte y el pueblo mapuche que dominaba casi hasta los confines con Chiloé. La administración española estableció plazas fuertes en Valdivia y Chiloé al sur de la Araucanía, para impedir la eventual ocupación por potencias europeas hostiles o permitir el establecimiento de bases de piratas, tal como ocurriera en algunas de las pequeñas islas del Caribe. Los fuertes de Valdivia y Chiloé permanecieron bajo la jurisdicción directa del virreinato del Perú y sólo ingresarían a la soberanía chilena como consecuencia de las guerras de independencia. Chiloé fue conquistado por los chilenos, en 1826 y después que Simón Bolívar amenazó, en diversas oportunidades, con ocuparlo con tropas colombianas y someterlo a la autoridad de la gran Colombia o del Perú¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Sobre los temores chilenos por la suerte de Chiloé, ver Ricardo Montaner, Bello, Historia diplomática de la independencia de Chile, Ed. Andrés Bello, Santiago, 1961, pp. 295-299.

En general todo el territorio chileno se encuentra a corta distancia del océano y, debido a que la zona andina es totalmente montañosa, sin mesetas, salvo en una pequeña región en el norte, en la frontera con Bolivia, el “Altiplano chileno”, no existe población concentrada fuera de la zona pre cordillera o de las llanuras centrales. No había, entonces en el período colonial, un problema mayor de comunicaciones entre los habitantes de Chile. Ya fuera por mar o por el Valle Central el tráfico humano y comercial era expedito.

Debido a la ausencia de grandes minas no fueron surgiendo centros poblados de la magnitud de Potosí, en la actual Bolivia, antiguo Alto Perú, que pudieran competir con la capital administrativa de la capitanía general. Por otra parte, la masa indígena quedó al margen de las fronteras coloniales que resistió a la dominación castellana. No se produjo en Chile, una situación como la peruana, en la cual la cultura española se superpuso a una población indígena que conservó sus tradiciones y lenguajes precolombinos. No existían tampoco grandes ciudades indias que mantuvieran cohesionado un foco cultural diverso. Por el contrario, en el caso chileno el mestizaje implicó la asimilación a la lengua y valores del conquistador de toda la población. El aislamiento geográfico y el peligro mapuche facilitaron la cohesión de los habitantes del Chile colonial y aceleraron el proceso de formación de un pueblo con sentido de nacionalidad. El regionalismo no tuvo mayor vigencia.

La importancia de la geografía es un dato que hay que tomar en consideración al analizar tanto la mentalidad internacional de Chile como su evolución política. El Valle Central aparece como una región fértil, de clima mediterráneo, bien provisto de lluvias que aumentan a medida en que se avanza hacia el sur y contrasta con la situación desértica de las regiones vecinas. Cruzando la Cordillera de los Andes se extiende una vasta región carente de lluvias, ya que la humedad proveniente del Pacífico es retenida por las montañas en Chile¹⁷¹.

En el caso del Cuyo, el río Mendoza da origen a un fértil valle, en la región pre cordillerana, de la actual Argentina. La humedad proveniente del Atlántico no alcanza a llegar hasta las

¹⁷¹ Ver Preston E. James, “Latín América”, The Odyssey Press, Nueva York.

pampas que bordean Los Andes y ello origina una árida zona, apenas se cruza la cordillera desde Chile¹⁷².

Desde la actual frontera de Perú con Ecuador, aproximadamente, hasta el norte del Valle Central predomina el anticiclón del Pacífico que impide que se forme la humedad suficiente para dar origen a lluvias. Como consecuencia existe un extenso desierto que llega, por el interior, hasta la Cordillera de los Andes. En algunos casos los deshielos de las montañas dan origen a ríos que posibilitan cierto tipo de agricultura. También existen varios casos de ríos subterráneos que permiten, mediante la extracción de agua la formación de asentamientos humanos¹⁷³. La aridez de la región conocida como desierto del Atacama es de tal magnitud que es calificada como una de las zonas más secas del mundo¹⁷⁴. Durante el período colonial fue conocida como el “Despoblado de Atacama” y, obviamente carecía de habitantes. Esta zona adquiriría importancia después de la Independencia por el descubrimiento de la riqueza salitrera y, posteriormente, por sus minas, entre las cuales destacan las de cobre.

El Valle Central de Chile se sumerge en el mar al sur de la actual ciudad del Puerto Montt. Los picachos de la Cordillera de la Costa y de Los Andes se convierten en islas y la geografía se quiebra en innumerables archipiélagos. Poco después comienzan a surgir los hielos continentales que se extienden por centenares de kilómetros¹⁷⁵. En esta región el hielo llega hasta miles de metros sobre la superficie del suelo.

Finalmente aparece una zona plana, en la cual es posible el desarrollo de la ganadería, pero tiene un clima muy frío con vientos de gran intensidad y con pocas posibilidades de desarrollo de la agricultura. Se trata de las regiones cercanas al Estrecho de Magallanes y la Isla Grande de Tierra del Fuego. Los españoles trataron de fundar un fuerte en el Estrecho para impedir que esta vía de comunicaciones pudiera caer bajo el dominio de potencias extranjeras. El intento culminó en el fracaso y la colonia fue conocida como “Puerto del

¹⁷² Ibídем, p.p 291-304

¹⁷³ Ver Benjamín Subercaseaux, “Chile o una loca geografía”, Ed. Ercilla, Santiago de Chile, 1940, p.p. 62-65.

¹⁷⁴ Ver Preston E. James, “Latin...”, op. Cit., p.p 213-221

¹⁷⁵ Ver B. Subercaseaux, “Chile ...”, op.cit., p.p. 254-276

Hambre". Sólo durante la república se iniciarían las labores de ocupación del Estrecho bajo la autoridad chilena.

Al sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego existen islas e islotes, cuyo poblamiento es difícil. Esta zona culmina en el Cabo de Hornos y después de kilómetros de mar agitado aparecen las primeras islas del continente antártico.

En estas condiciones el Valle Central de Chile fue una zona poblada, con posibilidades de desarrollo agrícola y rodeada de regiones desoladas, por miles de kilómetros. En el período colonial se libró el combate entre españoles y mapuches por el control de esta anomalía geográfica situación que culminaría durante el período de la República. Las comunidades radicadas en el Valle Central no podían ser controladas efectivamente, desde España o Perú ya que los centros poblados estaban a mucha distancia. De ahí que durante la colonia la capitanía general de Chile, en la práctica gozara de autonomía¹⁷⁶.

2. Las Consecuencias de las Guerras de Independencia en Chile

Las guerras de la independencia provocaron largos períodos de anarquía en las colonias hispanas de América, debida a la ruptura de los antiguos factores de unidad y estabilidad: obediencia a la Corona, poder de la Iglesia, existencia de un aparato burocrático que operaba sin oposición en base a normas jurídicas -que si bien eran dictadas en la metrópoli, tenían la suficiente flexibilidad para adaptarse a la realidad local- y, por último, los principios de legitimidad política y social que eran aceptados por los grupos dirigentes. Es decir de la obediencia a la Corona de España y el dominio de la oligarquía colonial.

Las guerras de independencia colocaron en jaque los fundamentos del orden tradicional. No solamente los patriotas preconizaron la adopción de los principios republicanos y liberales -lo cual ya implicaba una revolución en el ordenamiento político y en la estructuración del

¹⁷⁶ Para mayores antecedentes acerca de la situación chilena en la época final del período colonial, ver Simon Collier, "Ideas y política de la independencia chilena, 1808-1833", Ed. Andrés Bello, Santiago, 1977, Pp. 11-38.

gobierno-, sino que, en muchos casos liberaron fuerzas sociales que amagaron el dominio de los criollos. En el caso de México, por ejemplo, las guerras independentistas se inician bajo el liderazgo de curas párrocos mestizos -Hidalgo y Morelos- que desatan un proceso de rebelión racial y social que durará hasta explotar la Revolución mexicana, de comienzos del siglo XX. Por una parte, los indios se levantan contra el blanco y por otra, las clases bajas lo hacen para liquidar el predominio de la oligarquía criolla. La independencia, como es sabido, se consumó mediante un acuerdo entre el último virrey y el jefe de los criollos blancos, Agustín de Iturbide, quien había reprimido anteriormente los levantamientos de los insurgentes patriotas (Hidalgo y Morales). Iturbide trató de establecer un gobierno monárquico y se coronó Emperador, pero al poco tiempo fue derrocado y, posteriormente, fusilado. Las luchas sociales mexicanas durarán un siglo y en ese período debió de soportar las invasiones de Estados Unidos y Francia y la pérdida de gran parte del territorio que poseía el virreinato de Nueva España¹⁷⁷.

En el caso de Venezuela, la dura resistencia española a las tropas de Bolívar llevó a una guerra despiadada y a la aparición de los llaneros, jinetes de gran valor militar aunque de escasa instrucción, primero combatiendo por el rey, y luego aliados de Bolívar cuando Páez se convierte en el jefe. Las violentas luchas llevaron a la destrucción del poder de la antigua aristocracia criolla y al surgimiento del caudillo como elemento primordial de la política. En estas condiciones el gobierno dependía del carisma de un hombre más que de la solidez de las instituciones. Y, como consecuencia sólo en la segunda mitad del siglo XX Venezuela comienza a tener un sistema político que se basa más en la organización de partidos políticos que en la simple autoridad de un jefe¹⁷⁸. En nuestros días con Hugo Chávez resurge el caudillismo.

En el virreinato de La Plata la independencia llevó a una disolución de la organización administrativa creada en 1778. El Alto Perú fue anexionado al virreinato del Perú y posteriormente fue independizado por Bolívar, bajo el nombre de Bolivia; Paraguay se

¹⁷⁷ Ver Agustín Anfossi, "Apuntes de historia de México", Ed. Progreso, México, D.F., 1951, Pp. 106-175.

¹⁷⁸ Ver Leo B. Lott, "Venezuela", en Martin C. Needier, Political Systems of Latin America, Ed. D. Van Nostrand Co, Nueva York, 1964, PP. 381400.

independizó de Fernando VII, pero también de Buenos Aires; la Banda Oriental fue ocupada por los portugueses y finalmente -después de una guerra entre Buenos Aires y el Brasil- nació a la independencia como el Uruguay. Por otra parte, la dificultad de Buenos Aires para amagar al Alto Perú llevó a que bandas de gauchos, bajo el liderato de Güemes, cumplieran un rol semejante al de los llaneros de Páez. Los montoneros defendieron la frontera del noroeste pero fueron el fundamento del poder posterior de una serie de caudillos que -apoyados por bandas de gauchos- resistieron la autoridad de la oligarquía de Buenos Aires¹⁷⁹. Sólo en el último tercio del siglo XIX, Argentina comienza a estructurarse como un estado con un gobierno central capaz de ejercer su autoridad desde el Atlántico a los Andes.

En el caso de Chile, las guerras de independencia no tuvieron la intensidad y violencia que alcanzaron en otras regiones de América. Las ciudades no fueron arrasadas y la organización de las fuerzas patriotas quedó bajo el mando indiscutido de jefes provenientes de los criollos latifundistas. Es así, por ejemplo, que las dos figuras más destacadas en el plano político-militar, fueron José Miguel Carrera y Bernardo O'Higgins. Ambos blancos, dueños de tierras: el primero era miembro de una de las familias patricias de la colonia, el otro hijo de un ex gobernador de Chile y ex virrey del Perú.

En Chile no existieron llaneros, ni montoneros, comparables a la situación del interior argentino o de Venezuela. El único guerrillero que se menciona, Manuel Rodríguez, era un abogado que sirvió en gran medida como un oficial de inteligencia del Ejército Libertador que realizaba operaciones que serían llamadas de “comando” en nuestros días y no un caudillo al mando de jinetes bárbaros.

¹⁷⁹ Para mayores antecedentes acerca de las campañas de Güemes, ver Túlio Halperin Donghi, “Revolución y guerra: formación de una élite dirigente en la Argentina”, Ed. Siglo XXI Argentina, Buenos Aires, 1972, páginas 287-291.

Como consecuencia, en Chile la independencia significó un reforzamiento de la autoridad de la oligarquía latifundista criolla, de tal magnitud, que su control político se prolongaría hasta el primer tercio del siglo XX¹⁸⁰.

3. El Sistema Político Portaliano

De 1810 a 1829 Chile vivió un período de turbulencia debido a los cambios bruscos en los fundamentos políticos; ya que se preconizó la independencia de España, la creación de un nuevo país y la adopción de principios de gobierno radicalmente distintos a los tradicionales. El período se caracterizó por enfrentamientos contra las tropas realistas -que mandaba el virrey del Perú para restablecer la lealtad a la Corona- y posteriormente, entre diversos grupos rivales que aspiraban a establecerse en el poder, ya sea mediante el prestigio de un caudillo o la influencia de alguna ideología. Esos veinte años se caracterizan por la inestabilidad; Chile conoció varias Constituciones y Reglamentos Constitucionales, sufrió la influencia del modelo norteamericano llegando incluso a adoptarse un intento de federalismo¹⁸¹ -y del liberalismo-, especialmente en la Constitución de 1828, que estaba basado en la adoptada por los españoles en Cádiz, por otra parte el caudillismo fue importante, y, salvo un caso, quienes ocuparon los cargos de director supremo o de Presidente de la República fueron jefes militares¹⁸². Durante parte del período, Chile fue ocupado por tropas extranjeras primero bajo la reconquista española y posteriormente por un breve lapso -posterior a las batallas de Chacabuco y Maipú- donde la influencia argentina fue importante¹⁸³.

Se puede decir que la independencia, o mejor dicho, la autonomía política de Chile comienza, en el Valle Central, con posterioridad al envío de la Expedición Libertadora al Perú en 1821. En ese momento salen las tropas extranjeras del Ejército Libertador, y figuras de tanta importancia en el juego político nacional como el general José de San Martín abandonan

¹⁸⁰ Ver Alberto Edwards Vives, "La fronda aristocrática", Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1952, Pp. 15-28.

¹⁸¹ Ver Collier, "Ideas y política", op. cit., pp. 270-300.

¹⁸² Se trata de Agustín de Eyzaguirre, que gobernó entre septiembre de 1826 y enero de 1827.

¹⁸³ Ver José Zapiola, "Recuerdos de treinta años", Ed. Zig-Zag, Santiago de Chile. 1974, Pp. 37, 75-77.

Chile. La eliminación definitiva del poderío español, en el actual territorio chileno, se realiza sólo en 1826 con la conquista de Chiloé. En estas condiciones podemos señalar que desde 1810 a 1821 la preocupación fundamental de la política chilena gira en torno al problema de las relaciones con la Corona de España y hay grupos que apoyan el mantenimiento del orden colonial y otros que pugnan por la separación y el establecimiento de un estado autónomo. Este periodo aparece influido, en su primera parte -1811 a 1814- por José Miguel Carrera; hay, posteriormente, un interregno de retorno a la situación de colonia debido a las derrotas patriotas. La .reconquista» termina con la batalla de Chacabuco. Desde 1817 a 1823 Bernardo O'Higgins domina sin contrapeso; de 1823 a 1826 la figura que ocupa el poder es el general Ramón Freire y se puede hablar de una etapa anárquica, carente de mayor estabilidad política desde 1826 a 1829, año en que comienza a imperar el modelo político portaliano.

El periodo de anarquía fue extraordinariamente breve y en un lapso muy corto Chile pudo definir sus principios de gobierno, establecer un mecanismo administrativo eficiente y consolidar un sistema político, basado en el derecho que va a durar hasta la guerra civil de 1891. Y en ese entretanto se sucedieron los presidentes saliendo del palacio de La Moneda, en forma pacífica> al completar su periodo constitucional. Pese a que existieron algunos intentos de revuelta armada el gobierno siempre contó con fuerza y respaldo para garantizar el orden. Y la situación es más asombrosa, para el medio hispanoamericano, tomando en consideración que en esos años Chile libra tres guerras -dos contra Perú y Bolivia y una contra una flota española- sin que sea necesario adoptar un régimen extraconstitucional.

La estabilidad política del siglo XIX permitió a Chile avanzar económicamente expandirse geográficamente y le evitó verse comprometido en problemas con las potencias de la época; conflictos que generalmente surgían como consecuencia de la destrucción de bienes de particulares europeos durante una guerra civil o del incumplimiento del pago de un préstamo, por parte de un gobierno hispanoamericano. En ambos casos, las posibilidades de

intervención arrancaban de la inestabilidad y de las reiteradas luchas internas por el control del poder¹⁸⁴.

La situación geográfica de aislamiento y de lejanía de las principales rutas marítimas protegía a Chile de un excesivo interés de las potencias ante la eventual importancia de su territorio como nudo de comunicaciones. Esta situación se dio, por ejemplo, en la región de la desembocadura del Río de La Plata. La posibilidad de que Buenos Aires controlara ambas riberas habría significado que esta vía fluvial estaría bajo la jurisdicción de un estado; panorama que obviamente amenazaba los intereses de Brasil -que comunicaba a Río de Janeiro con el Matto Grosso por mar y el sistema de ríos de La Plata y Paraná- y para Francia y Gran Bretaña, especialmente la última que tenían interés en la internacionalización del complejo fluvial platense¹⁸⁵. La única región que estuvo amenazada por una incursión europea fue el estrecho de Magallanes y sorprende que Gran Bretaña, que había ocupado las islas Malvinas -que están relativamente cercanas- no hubiera establecido alguna colonia en el estrecho. Es posible que se haya debido a la mala fama de la región como consecuencia del fracaso del intento español, en el período colonial, que culminó con el nombre del “Puerto del Hambre” o del hecho que en la época de navegación a vela la corriente del estrecho dificultaba, en forma considerable, el cruce, limitando, en consecuencia, su utilidad como ruta interoceánica. Sólo con el desarrollo de las naves a vapor vendrá el desarrollo del tráfico por el estrecho y en esa época ya estaba bajo el dominio de Chile¹⁸⁶.

Diego Portales fue más que ideólogo político un hombre esencialmente práctico y de gran habilidad para integrar grupos incluso antagónicos. La importancia mayor del aporte portaliano es su gran sentido común; en lugar de preocuparse de hermosas fórmulas

¹⁸⁴ En esta materia es interesante conocer los planteamientos principales de la política exterior chilena durante el siglo XIX. Para ello ver el interesante estudio de Walter Sánchez, “Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena”, en Walter Sánchez y Teresa Pereira, Ciento cincuenta años de política exterior chilena, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1977, pp. 374-390.

¹⁸⁵ Para mayores antecedentes acerca del sistema fluvial que desemboca en el Plata, ver Clifton B. Kroeger, “La navegación de los ríos en la historia argentina”, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967, Pp. 23-81 y 146-167.

¹⁸⁶ Ver Leopoldo Castedo, “Resumen de la historia de Chile”, de Francisco A. Encina, Ed. Zig-Zag, Santiago de Chile, 1972, PP. 954-958, 975-980.

jurídicas su interés esencial fue el restablecimiento del orden, y para ello se apoyó en los grupos de poder más importantes de la época. Y utilizó la tradición política de autonomía, ya existente en la colonia como el fundamento ideológico en el cual sustentar el sistema republicano¹⁸⁷.

4. Las características del modelo portaliano

Hemos descrito, en otras páginas, la importancia de la geografía del Valle Central como un elemento unificador y, en tal sentido no existían antecedentes favorables para un sistema federal. Se trataba, sin embargo, de crear un cierto equilibrio en la influencia de las principales regiones como un medio de lograr la armonía nacional. En esta materia se estableció un reparto del poder fundamentalmente en torno a Santiago -la capital y centro de la administración-, Valparaíso -el puerto principal y una ciudad de gran dinamismo comercial- y Concepción, sede del Ejército del Sur, el principal cuerpo armado del país, que defendía la frontera con el mapuche. La región de La Serena y Coquimbo quedó en un lugar subordinado en el esquema de poder que surgió bajo el liderato portaliano, debido a que era la única zona que tenía dificultades de comunicación terrestre; dependía, por otra parte, del Valle Central, ya que estaba a grandes distancias de los poblados pertenecientes al Perú -recordemos lo dicho acerca del «Despoblado de Atacama-, y, por último, carecía de importancia comercial y agrícola. Su riqueza minera, en la época, era modesta.

El presidente de la República sería hasta 1851 un militar; el caudillo o la figura más importante del Ejército del Sur, y en tal sentido la aristocracia penquista tenía un cierto grado de influencia nacional, que la perdería con posterioridad. La región de La Serena y Coquimbo se convertiría en el foco de la oposición al sistema portaliano y en la medida en que iría alcanzando importancia -sobre todo por el desarrollo de la riqueza minera- tendría posibilidades de presionar por una participación mayor. No es sorprendente que varias de las revueltas que se dieron contra el gobierno tenían un origen y financiamiento en los ricos mineros de Coquimbo. Y que la región seria la cuna del principal núcleo de oposición, el

¹⁸⁷ Ver Alberto Edwards Vives, "Páginas históricas", Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1972, pp. 37-50.

racionalista partido radical¹⁸⁸. En la medida en que Concepción fue perdiendo terreno ante la oligarquía a del Valle Central creció, también, en esa zona el apoyo a los radicales.

La necesidad de contar con la colaboración del ejército como único medio de mantener la estabilidad del sistema -por lo menos hasta que lograra su consolidación-, implicó que la presidencia de la República fuera desempeñada por un lapso de veinte años por dos generales que gobernaron cada uno, dos períodos constitucionales de cinco años. Tanto Joaquín Prieto como Manuel Bulnes dejaron completa libertad a sus ministros civiles y no interfirieron en la progresiva institucionalización de un sistema constitucional. Por el contrario, Manuel Bulnes cuando terminó su período entregó el gobierno a un civil Manuel Montt, y tomó el mando de las tropas que rompieron el levantamiento de su primo, el general La Cruz, que como jefe del Ejército del Sur sentía que lo habían despojado de la presidencia¹⁸⁹. A partir de 1851 se mantendrá el gobierno de los civiles hasta 1891, donde, por un lapso de cinco años, se desempeñó como presidente el marino Jorge Montt¹⁹⁰. Su gobierno, sin embargo, fue dominado por los civiles. Sólo en la década de 1920 reaparecerá la participación militar en política¹⁹¹. Y en 1973 después de una hegemonía civil entre 1932-1973.

¹⁸⁸ Para mayores antecedentes, ver Peter G. Snow, *Radicalismo chileno*, Ed. Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972, Pp. 3-45.

¹⁸⁹ Sobre el levantamiento del Ejército del Sur, dirigido por el general José María de la Cruz, primo del presidente Bulnes, ver Edwards, *La Fronda*, -, op. oit, pp. 90-96.

¹⁹⁰ Un análisis histórico revisionista que analiza las causas sociales, internacionales y económicas de la guerra civil de 1891 es el libro de Hernán Ramírez Necochea, *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1958. En especial conviene leer las páginas 175-223.

Para conocer una visión distinta, pero de gran interés, es recomendable ver Abdón Cifuentes, *Memorias*, Ed. Nascimento, Santiago de Chile, 1936, PP. 233-331.

¹⁹¹ Para mayores antecedentes de esta participación militar, ver Arturo Alessandri Palma, "Recuerdos de gobierno", Ecl. Nascimento, Santiago de Chile, 1976, tomo I, Pp. 283-342; tomo II. Pp. 243-281. Una interpretación distinta se encuentra en Edwards, *La Fronda...*, op. cit., Pp. 257-266 y 282-299.

Ver también Frederick M. Nunn, "The Militar in Chilean History: Essays on Civil-Military Relations, 1810-1973", University of New Mexico Press, Alburqueque, Estados Unidos, 1976, Pp. 128-150. Ver, también, Fernando Pinto Lagarrique, "Crónica política del siglo XX: desde Errázuriz Echaurren hasta Alessandri Palma", Ed. Orbe, Santiago, 1972, pp. 87-223.

La oligarquía agrícola del Valle Central mantuvo su poder en todo el proceso de las luchas de la independencia, debido a la ausencia de participación de otros grupos sociales, en funciones de liderazgo. Tal como se señaló en otras páginas, en Chile no surgieron caudillos mestizos ni se produjo un levantamiento social durante la lucha contra la Corona. En estas condiciones, cualquier tipo de estructuración de un sistema político estable suponía la participación de la aristocracia criolla. Si bien el periodo de anarquía fue breve constituyó, sin embargo un factor de gran preocupación para los grupos latifundistas. La experiencia de un gobierno personalista había sido peligrosa para la oligarquía debido a la intención de O'Higgins de limitar su poderío mediante la abolición de los mayorazgos¹⁹². En estas condiciones, el sector agrario estaba dispuesto a apoyar un sistema que restableciera el orden impidiendo el caudillismo y le diera una participación en el poder.

El modelo portaliano cumplió las expectativas de la clase dirigente del Valle Central. La existencia de un régimen de derecho, consagrado por un mecanismo constitucional con períodos de gobierno definidos, impedía la personalización del poder. Por otra parte, el presidente poseía suficiente autoridad otorgada por la ley, para garantizar el orden e impedir el retorno de la anarquía. La existencia de un Congreso, dominado por la oligarquía, le permitía, también establecer un contrapeso a un eventual caudillismo.

Hay que recordar además, que las familias propietarios de tierras del Valle Central estaban emparentadas entre si, y este factor constituyó otro elemento de estabilidad. Un número reducido de familias fueron proporcionando los principales dirigentes políticos del país hasta 1920¹⁹³. Incluso, gran parte de los jefes militares pertenecían a esta red de relaciones de parentesco. Es así que Manuel Bulnes era sobrino de Joaquín Prieto, el primer presidente del régimen portaliano, y estaba casado con una hija de Francisco Antonio Pinto, un presidente «liberal» o «piyolito» del periodo de la anarquía y padre a su vez de Aníbal Pinto,

¹⁹² Un buen análisis del período de la anarquía y de la mentalidad de la clase dirigente de la época se encuentra en Luis Barros y Ximena Vergara, «Los grandes rasgos de la evolución del estado en Chile: 1810-1925», Revista Estudios Sociales, núm. 5, mayo de 1975, Santiago de Chile, Ed. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, PP. 121-134.

¹⁹³ El mejor estudio sobre la clase dirigente castellano-vasca es el libro de Alberto Edwards Vives, "La fronda aristocrática", reiteradamente citado en el presente trabajo.

el presidente de Chile durante la Guerra del Pacífico. Y como si fuera poco Bulnes era, además primo de José María de la Cruz, que fue quien se levantó para impedir el acceso a la presidencia de Manuel Montt en 1851.

La Iglesia, que era un importante centro de poder, fue incorporada al sistema portaliano. Y hasta la década de 1920 mantuvo su unión con el Estado, siendo el catolicismo la religión oficial del país; la Iglesia tuvo el control de la organización de la familia mediante la inscripción de los bautizos, de las defunciones -y el control de los cementerios- y la reglamentación del matrimonio hasta la década de 1880. Portales que solía decir, con sorna, que “no creía en Dios pero si creía en los curas”, eliminó así un factor de división en la sociedad chilena de la época¹⁹⁴. Y con ello logró la aceptación tácita y el apoyo de la Iglesia al régimen político que surgió con la Constitución de 1833. Los problemas comenzarían en la década de 1850, durante el gobierno de Manuel Montt, y la pugna entre racionalistas y católicos tendría su clímax en la década de 1880 durante el gobierno de Domingo Santa María. Las tensiones religiosas, en gran medida, favorecieron el estallido de la guerra civil de 1891¹⁹⁵.

El desarrollo de la educación produjo un cambio en el tipo de gobernante chileno. A contar de 1851, los militares son reemplazados por los egresados de la universidad, en especial de la Escuela de Derecho. La élite política por un largo tiempo se formó en el Instituto Nacional o en colegios religiosos y posteriormente ingresaba a estudiar Derecho. El predominio de los abogados es casi total entre los presidentes de Chile del siglo XIX y ocupaban una parte considerable de las bancas del Congreso. Esta situación contribuyó a formar una clase dirigente que tenía una formación muy similar y, en tal sentido, favoreció la uniformidad de los métodos de análisis, de las fórmulas de gobierno y a la estabilidad política.

¹⁹⁴ Ver Hugo Guerra Baeza, “Portales y Rosas: contrapunto de hombres y políticas”. Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1958, Pp. 24-25.

¹⁹⁵ Sobre la evolución de las tensiones religiosas y su incidencia posterior civil de 1891, ver Abdón Cifuentes, Memorias, op. cit., tomo II,

En la medida en que fueron surgiendo otros grupos de poder comenzarían nuevos desafíos para el sistema portaliano. El ingreso de los civiles a la presidencia de la República implicó un acentuamiento de las pugnas y el fin de la etapa en la cual el presidente aparecía por encima de las facciones. En los decenios de Prieto y Bulnes el presidente tenía una función importante como figura representativa del Estado del país como un todo, y el gobierno quedaba a cargo de algunos líderes civiles. En estas condiciones, la presidencia cumplía un rol que enfatizaba la unidad del país una situación parecida a la imagen tradicional del monarca. Con el fin de la etapa de los generales-presidentes se termina también esta concepción y con ello una disminución de la importancia de la presidencia como un símbolo del Estado. A partir de 1851 el presidente será fundamentalmente un jefe de gobierno y como tal participante de las luchas de facciones.

Conclusiones

Llama la atención en América Latina el “excepcionalismo” o la singularidad de Chile. En una Región caracterizada por la inestabilidad política y económica, Chile aparece como una rara avis, un remanso de orden en un continente convulsionado. Y para ello se han buscado diferentes explicaciones desde la existencia de un clima más frío que contrasta con el “tropicalismo” de las regiones más al norte. Sin embargo, también Argentina cuenta con extensas zonas gélidas y se caracteriza por el caudillismo y la inestabilidad.

Otros han señalado que la población de Chile es “homogénea” y la inexistencia de etnias distintas favorecería la armonía. Se olvidan que el país es una mezcla de mapuches, árabes, croatas, aimaras, italianos, alemanes, argentinos, cubanos, chinos y coreanos. Chile es más un “melting pot”, un crisol de etnias que un pueblo racialmente homogéneo.

El país también ha tenido momentos de confrontación e inestabilidad. Hubo una guerra civil en 1891, convulsiones sociales en 1920 y 1963-1973, y gobiernos militares en 1927-1931 y 1973-1989. Sin embargo, la tónica general de su Historia ha sido la moderación, el rechazo al caos y la búsqueda de acuerdos entre los sectores en pugna.

El origen de la “excepcionalidad” chilena tenemos que buscarla en el pasado, en la evolución durante la colonia, cuando la amenaza del indio bravo obligaba a la mantención de la disciplina, como medio de impedir la destrucción de la comunidad hispana del Valle Central.

El aislamiento de Chile del mundo reforzaba el sentido de comunidad. El país se definió durante décadas como “Finis Terrae”, el fin del mundo, lindando con el Océano más vasto del planeta y casi tocando la Antártica. Los chilenos estaban aislados y de ahí la rápida aceptación de los que llegaban de otras tierras como el venezolano Andrés Bello o el argentino Domingo Faustino Sarmiento.

El otro gran factor que explica el “excepcionalismo” de Chile es su geografía. Una región encerrada entre Cordillera y mar que se extiende por miles de kilómetros de norte a sur es, también, un panorama anómalo en América del Sur, la tropical, la dominada por pampas y, las selvas amazónicas y las montañas. Si en Argentina, México o Brasil la geografía favorece al regionalismo, en Chile impulsa a la unidad cultural.

En otras palabras, siempre es necesario remontarnos al pasado y estudiar nuestro entorno geográfico para entender el presente.

Bibliografía

- Abdón Cifuentes, *Memorias*, Ed. Nascimento, Santiago de Chile, 1936
- Agustín Anfossi, “Apuntes de historia de México”, Ed. Progreso, México, D.F., 1951
- Alberto Edwards Vives, “La fronda aristocrática”, Ed. del Pacifico, Santiago de Chile, 1952
- Alberto Edwards Vives, “Páginas históricas”, Ed. del Pacifico, Santiago de Chile, 1972
- Arturo Alessandri Palma, “Recuerdos de gobierno”, Ecl. Nascimento, Santiago de Chile, 1976

- Benjamín Subercaseaux, “Chile o una loca geografía”, Ed. Ercilla, Santiago de Chile, 1940
- Enciclopedia Ilustrada Atlántida, “La conquista del desierto”, Ed. Atlántida, Buenos Aires, 1960
- Estado Mayor del Ejército “Historia Militar de Chile”, Memorial del Ejército de Chile, núm. 3349, Santiago, 1970
- Fernando Pinto Lagarrique, “Crónica política del siglo XX: desde Errázuriz Echaurren hasta Alessandri Palma”, Ed. Orbe, Santiago, 1972
- Frederick M. Nunn, “The Militar in Chilean History: Essays on Civil-Military Relations, 1810-1973”, University of New Mexico Press, Alburquerque, Estados Unidos, 1976
- Hernán Ramírez Necochea, Balmaceda y la contrarrevolución de 1891, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1958
- Hugo Guerra Baeza, “Portales y Rosas: contrapunto de hombres y políticas”. Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1958
- José Zapiola, “Recuerdos de treinta años”, Ed. Zig-Zag, Santiago de Chile. 1974
- Leo B. Lott, “Venezuela”, en Martin C. Needíer, Political Systems of Latín América, Ed. D. Van Nostrand Ca, Nueva York, 1964
- Leopoldo Castedo, “Resumen de la historia de Chile”, de Francisco A. Encina, Ed. Zig-Zag, Santiago de Chile, 1972
- Luis Barros y Ximena Vergara, «Los grandes rasgos de la evolución del estado en Chile: 1810-1925», Revista Estudios Sociales, núm. 5, mayo de 1975, Santiago de Chile, Ed. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile
- Oscar Buzeta, Chile geopolítico: presente y futuro, Editorial CISEC, Santiago de Chile, 1978
- Peter G. Snow, Radicalismo chileno, Ed. Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972
- Preston E. James, “Latín América”, The Odyssey Press, Nueva York, 1942
- Ricardo Montaner, Bello, Historia diplomática de la independencia de Chile, Ed. Andrés Bello, Santiago, 1961
- Simon Collier, “Ideas y política de la independencia chilena, 1808-1833”, Ed. Andrés Bello, Santiago, 1977

Revista Europea de Estudios Latino Americanos

- Túlio Halperin Donghi, "Revolución y guerra: formación de una élite dirigente en la Argentina", Ed. Siglo XXI Argentina, Buenos Aires, 1972
- Walter Sánchez, "Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena", en Walter Sánchez y Teresa Pereira, Ciento cincuenta años de política exterior chilena, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1977