





# Cuadernos de Prospectiva Política

---

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

---

Heraldo Muñoz  
**Director Regional para América Latina y el Caribe**

Antonio Aranibar  
**Coordinador PAPEP, Coordinador Cuadernos de Prospectiva Política**

Gerardo Noto  
**Asesor Regional, Cluster de Gobernabilidad Democrática**

Fernando Calderón  
**Asesor Senior PAPEP, Coordinador Cuaderno n° 1**

Pablo Antezana, Francisco Canedo, Dulcinea Duarte, Matías Gallardo,  
Daniel Moreno, Benjamín Rodríguez, César Rojas, Federico Vásquez  
**Investigadores PAPEP, colaboraciones especiales Cuaderno n° 1**

Santiago Farjat, Sandra Jemio, Gianandrea Nelli, Juan Carlos Reyes,  
Antonella Spada  
**Equipo PAPEP**

---

**FUNDACIÓN UNIR BOLIVIA**

---

Antonio Aramayo  
**Director Ejecutivo**

María Soledad Quiroga  
**Gerente de Información, Investigación y Análisis de Conflictos**

Guillermo Roca, Apolinar Escobar, Gabriela Ugarte  
**Gerentes de Área**

Lorenza Fontana, María Isabel Nava, Huáscar Pacheco  
**Unidad de Análisis de Conflicto de América Latina,  
investigadores Cuaderno n° 1**

El proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) contó con el apoyo financiero del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR/PNUD) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) para este proyecto.

La Fundación UNIR Bolivia contó con el respaldo financiero de una canasta de fondos conformada por las cooperaciones de Holanda, Suecia y Suiza, así como de Christian Aid y Trocaire.

# La protesta social en América Latina

## Cuaderno de Prospectiva Política 1

Coordinador

Fernando Calderón Gutiérrez

Equipo de investigación

Lorenza Belinda Fontana

María Isabel Nava Salinas

Huáscar Pacheco Ortega

Colaboraciones especiales

Antonio Aranibar

Pablo Antezana

Francisco Canedo

Dulcinea Duarte

Daniel Moreno

María Soledad Quiroga

César Rojas Ríos

Benjamín Rodríguez

Federico Vásquez



---

**siglo xxi editores, méxico**

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS  
04310 MÉXICO, D.F.  
www.sigloxxieditores.com.mx

**siglo xxi editores, argentina**

GUATEMALA 4824, C1425BJP  
BUENOS AIRES, ARGENTINA  
www.sigloxxieditores.com.ar

**salto de página**

ALMAGRO 38  
28010 MADRID, ESPAÑA  
www.saltodepagina.com

**biblioteca nueva**

ALMAGRO 38  
28010 MADRID, ESPAÑA  
www.bibliotecanueva.es

**anthropos**

DIPUTACIÓN 266, BAJOS  
08007 BARCELONA, ESPAÑA  
www.anthropos-editorial.com

---

---

La protesta social en América Latina. // coordinado por Fernando Calderón.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.  
(Cuaderno de Prospectiva Política 1)  
320 p.; 16x23 cm.-

ISBN 978-987-629-211-5

1. Conflictos Sociales. I. Calderón, Fernando, coord.  
CDD 303.6

---

La responsabilidad de esta publicación es de quienes participaron en su elaboración y no compromete necesariamente la línea de pensamiento de la Fundación UNIR Bolivia ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

© 2012, Siglo Veintiuno Editores S.A.

Diseño de cubierta: Cine Nómada

ISBN 978-987-629-211-5

Impreso en Altuna Impresores // Doblas 1968, Buenos Aires,  
en el mes de junio de 2012

Hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en Argentina // Made in Argentina

# Índice

<b>Prefacio a la colección de Cuadernos de Prospectiva Política</b>	11
<i>Heraldo Muñoz</i>	
<b>Presentación</b>	15
<i>Antonio Aranibar</i>	
<b>Introducción</b>	21
<i>Fernando Calderón</i>	
<b>1. La democracia como orden conflictivo</b>	31
El constructivismo como arte de lo posible en democracia	31
Los límites “duros” del constructivismo político: la cultura de la negación del otro y la desigualdad social	42
Los conflictos, la conflictividad y su lugar central en la política	45
Conflictividad y gobernabilidad	50
Hacia una práctica constructivista para procesar conflictos	51
La redefinición del espacio público, la comunicación y los nuevos desafíos de la política	52
<b>2. La multicrisis global</b>	57
El andamiaje de las múltiples crisis contemporáneas	57
Atenuación de los extremismos y convergencia global	59
La crisis financiera global	62
La crisis geopolítica	68
La crisis europea	69
La crisis intercivilizatoria	72
La crisis ecológica	75
Conclusiones	78

<b>3. Consideraciones sociohistóricas del conflicto en América Latina</b>	81
Conflicto y experiencia histórica latinoamericana: el caso del populismo	84
Los regímenes autoritarios, la violencia y los conflictos por los derechos humanos	87
La democratización, la crisis y los nuevos campos de conflicto	90
Inflexión histórica y conflictos	97
Los conflictos en el espacio público: la comunicación y la prensa en Latinoamérica	102
Procesos globales y conglomerados mediáticos latinoamericanos	106
<b>4. Tendencias generales de la conflictividad social en América Latina</b>	111
La salida de la inflexión	111
Pobreza y desigualdad: las hendíadis de un modelo excluyente de desarrollo	112
Tendencias políticas: pragmatismo y estabilidad	115
El “espacio público” latinoamericano	118
Las tendencias de la conflictividad en América Latina	121
Los campos de conflictividad	126
Los actores en conflicto: Estados débiles frente a sociedades policéntricas	129
Las acciones de la protesta	136
Los niveles de radicalización	136
La geografía de los conflictos	144
Epílogo de los conflictos	146
La relación compleja entre conflictividad y legitimidad política	147
La relación entre conflictividad y brechas sociales	149
Conclusiones	151
<b>5. Los conflictos por la reproducción social</b>	155
Plataforma básica de los conflictos por reproducción social	156
Los conflictos por reproducción social: un enfoque cualitativo	167
Caracterización de los conflictos por reproducción social	170
Conclusiones	183
<b>6. Conflictos institucionales y de gestión estatal</b>	185
Plataforma básica de los conflictos institucionales	187
Los conflictos institucionales y las demandas de estatalidad	195
Caracterización de los conflictos institucionales	199

Conclusiones	213
<b>7. Los conflictos culturales</b>	215
Plataforma básica del conflicto cultural	217
Los conflictos culturales: una aproximación cuantitativa	226
Caracterización de los conflictos culturales	231
Conclusiones	245
<b>8. Los conflictos en la red</b>	247
Plataforma comunicacional y brecha digital	247
Internet	248
Telefonía celular	252
Las TIC y los jóvenes	254
La brecha digital de género	256
Las TIC y la política	256
El nuevo espacio público	258
Los actores y los conflictos en la red	261
Estudios de caso	268
Conclusiones	270
<b>9. Escenarios de conflictividad social en América Latina, 2012-2015</b>	271
Tendencias generales	271
Las variables de los escenarios	273
Narrativa de los escenarios	277
<b>Guía metodológica</b>	283
Definiciones	283
Análisis de contenido	284
Formas de detección de noticias relacionadas con conflictos	285
Criterios de selección de fuentes periodísticas	286
Sistematización del conflicto	288
Tipología de los conflictos	292
Medidas de presión	295
Evolución del conflicto	295
Radicalización	296
Desescalamiento	296
<b>Referencias bibliográficas</b>	299
<b>Los autores</b>	315
<b>Las instituciones participantes</b>	317



## **Prefacio a la colección de Cuadernos de Prospectiva Política**

El Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), impulsado desde hace más de una década por la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nace como parte de un esfuerzo deliberado por revalorizar la política para fortalecer la democracia en la región. La idea central es que los modos en que se ejerce el liderazgo político, se construye poder democrático, se cumplen los procesos de diseño y reforma institucional, se toman las decisiones políticas y se elaboran y ejecutan las políticas públicas tienen un alto impacto en la capacidad de las democracias para construir ciudadanía.

En esta última década, varios países de América Latina asistieron a un resurgimiento de la capacidad transformadora de la política. Desde orientaciones políticas diferenciadas, gestadas como respuesta a la crisis de la “media década perdida”, se buscó incrementar la capacidad de respuesta del sistema político tanto ante las nuevas condiciones de la tecnoeconomía global y los equilibrios geopolíticos emergentes, como ante las demandas de ciudadanos cada vez más críticos de su realidad, más conscientes de sus derechos y más propensos a la participación en el espacio público. Este proceso generó mayores grados de autonomía y contribuyó a ampliar la frontera de lo posible en términos de construcción de proyectos nacionales. También supuso una polarización política creciente acompañada de nuevas tensiones para la institucionalidad democrática, en la medida en que se rompió el consenso sobre los modelos de desarrollo y democracia imperantes en la región desde mediados de los años ochenta.

Si la primera colección de Cuadernos PAPEP de Gobernabilidad Democrática, coordinada por Fernando Calderón, puso el énfasis en la necesidad de superar años de predominio de la idea tecnocrática para reposicionar la importancia de la política en los procesos de desarrollo y de construcción democrática, esta segunda colección de Cuadernos PAPEP de Prospectiva Política, coordinada por Antonio Aranibar, parte precisamente del análisis del proceso de revalorización de la política que vivió la región en la última década. Profundiza en sus características, revisa su vinculación con la gestión del conflicto social (cuaderno 1), con la gestión de la crisis económica global (cuaderno 2) y con la emergencia de distintos procesos de cambio sociopolítico en la región (cuaderno 3), explora las características y

orientaciones del liderazgo político que lo impulsó, lo sustenta y lo proyecta (cuaderno 4), y con la mira puesta en el futuro, apuesta a fortalecer un cierto tipo de ejercicio de la política, la política democrática.

Estos Cuadernos no buscan dar cuenta de una noción ideal del ejercicio de la política, sino aprehender dinámicas que se dieron en distintos procesos políticos, y que contribuyeron a crear poder democrático para la expansión de ciudadanía, insertos en contextos nacionales específicos marcados por fragilidades institucionales y déficits ciudadanos diversos. Desde esta perspectiva, una política de buena calidad es aquella capaz de enfrentar los cambios internos de las sociedades nacionales y asumir los desafíos que plantea la globalización en un marco democrático, aquella que reivindica una noción ética del servicio público, que se basa en una práctica y una reinención constante del diálogo y la deliberación como sustento de las decisiones políticas y apuesta a la construcción de la pluralidad, que coloca al ser humano en el centro de las preocupaciones de la política pública.

Elevar la calidad de la política, fortalecer la política democrática para profundizar la democracia de ciudadanía es el hilo conductor de esta segunda colección de Cuadernos. Y una de las apuestas prioritarias del PNUD en América Latina.

El primer cuaderno, *La protesta social en América Latina*, explora las potencialidades de la política democrática para gestionar la conflictividad social. Partiendo de un análisis cualitativo y cuantitativo de los conflictos por la reproducción social, de los conflictos institucionales y de los conflictos culturales registrados en los medios de comunicación de 17 países de América Latina entre 2009 y 2010, se argumenta que la protesta es parte integral de la ecuación democrática latinoamericana. Desde una perspectiva analítica, la situación ideal es aquella donde existen, a la vez, conflictos sociales y capacidades institucionales y políticas para procesarlos. Lo contrario es mantenerse en la inercia de un Estado incapaz de asumir los desafíos que plantean los conflictos sociales, pero también en la inercia de sociedades que protestan, pero que no tienen capacidad de proyectarse como actores autónomos del desarrollo.

De ahí la apuesta por la política constructivista como la mejor forma para procesar conflictos en las sociedades latinoamericanas. El constructivismo político parte de la pluralidad sociocultural y de las desigualdades estructurales, y explicita los juegos de poder para construir un orden común, resultado de un proceso conflictivo. La política constructivista se basa en un sistema de expectativas y de reconocimientos recíprocos entre los diversos actores, respeta las diferencias, pero también permite construir nuevas identidades y opciones. La política y los actores sociales se hacen y rehacen de forma constante en el conflicto, y este se alimenta de relaciones desiguales de poder, reales e históricas. El conflicto no es sinónimo de guerra; es más bien el orden conflictivo de la interculturalidad y de la diversidad consustancial a la democracia. En ese sentido, la política se hace cargo de la elaboración de la pluralidad.

El segundo cuaderno, *Impactos políticos de la crisis económica global en América Latina*, explora las posibilidades de la política democrática para gestionar las tensiones asociadas a una crisis económica internacional de evolución e impactos aún inciertos. En términos metodológicos, el cuaderno utiliza una combinación de las metodologías de prospectiva política desarrolladas por PAPEP y el Sistema de Análisis Político y Escenarios Múltiples (SAPEM) de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA, que han sido aplicadas por ambos proyectos en casi toda la región para analizar tendencias y proyectar escenarios de los procesos políticos nacionales. Este primer ejercicio conjunto para desarrollar un marco conceptual y analítico comparado latinoamericano utilizó el método de los ejes de Schwartz para resumir información contenida en *papers* expertos, análisis de opinión pública y entrevistas a actores y analistas expertos de América Latina.

El cuaderno concluye que en aquellos países de la región que sortearon de mejor forma los desafíos heredados de la recesión de 2009, las capacidades para la política democrática se asentaron en un triángulo compuesto por liderazgos políticos representativos con capacidad de construir horizontes compartidos de sociedad, acuerdos sociopolíticos amplios y de geometría variable para impulsar transformaciones sociales fortaleciendo la institucionalidad democrática, y la implementación de políticas públicas centradas en los ciudadanos, especialmente en los sectores más vulnerables a los impactos de la crisis. Más aún, el estudio demuestra que la construcción sostenida de capacidades para la política democrática es una condición indispensable para cerrar las brechas estructurales entre Estado y ciudadanía en el mediano plazo y promover dinámicas de inclusión que les den sostenibilidad a los procesos de construcción democrática.

El tercer cuaderno, *Procesos de cambio político en América Latina*, explora las posibilidades de la política democrática para promover transformaciones sociales, construir institucionalidad y responder a los desafíos estratégicos de la agenda pública de la democracia en los diferentes países de la región. Para ello, se reúne una selección de estudios de caso de procesos políticos representativos de las diversas orientaciones en disputa en países del Cono Sur, la Región Andina y Centroamérica. La perspectiva nacional permite profundizar en los matices propios de cada proceso, al mismo tiempo que alimenta una mirada regional comparada sobre el nuevo rol del Estado, el modelo de desarrollo o el devenir de las instituciones democráticas, entre otros.

La visión prospectiva resalta la importancia de generar acuerdos sociopolíticos amplios e incluyentes para abordar los temas “duros” de la agenda de política pública, como la inseguridad y la violencia en varios países de Centroamérica, o la promoción de dinámicas de inclusión social en países de la Región Andina. Todos los estudios de caso que presentan escenarios políticos de corto y mediano plazo fueron discutidos con actores políticos, económicos y sociales con alto grado de influencia en los procesos políticos. Muchas de esas discusiones contribuyeron a

posicionar temas y a cualificar la toma de decisiones estratégicas. Por eso el libro no sólo deviene en una muestra de casos, sino en una transmisión útil de métodos y conocimiento para la prospectiva y la incidencia política.

El último cuaderno, *El liderazgo político en América Latina*, profundiza en una dimensión poco explorada, pero central, a la hora de evaluar las posibilidades de fortalecer la política democrática: las características, orientaciones y tendencias presentes en quienes lideran los procesos de cambio político en la región, así como el tipo de demandas y expectativas ciudadanas que los sustentan. Este análisis cobra más relevancia en un contexto como el latinoamericano en que la institución presidencial tiene poderes formales relativamente altos, y el presidencialismo se ha acentuado en el proceso de salida de crisis del año 2000 y se ha confirmado en la gestión de la recesión económica de 2009. El análisis se sustenta en más de treinta entrevistas en profundidad a líderes de una decena de países de la región, se enriquece con una revisión de entrevistas realizadas a líderes regionales a lo largo del último ciclo democrático para aportar una contextualización histórica y se complementa con análisis de encuestas de opinión realizadas en la última década sobre el tipo de liderazgo que prefieren y el tipo de demandas que priorizan los ciudadanos latinoamericanos.

Por último, esta segunda colección de Cuadernos de Prospectiva Política propone una apuesta metodológica para fortalecer el ejercicio de la política democrática en América Latina: la prospectiva política como una forma de posicionar el pensamiento estratégico al centro de la toma de decisiones políticas. Ello supone, desde la experiencia del PAPEP, analizar las decisiones políticas y/o las políticas públicas desde el punto de vista de su impacto sobre los escenarios posibles de corto y mediano plazo, priorizando las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, identificando temas estratégicos, subrayando los tiempos políticos y los arbitrajes intertemporales que definen el marco de lo posible y a la luz de la experiencia histórica particular de tres décadas de construcción democrática en América Latina.

Realizar este examen en interlocución con representantes del sistema político de toma de decisiones en su conjunto es un modo de fortalecer la capacidad constructiva de la política y de darles sostenibilidad a los procesos democráticos en la región. En definitiva, en un momento histórico complejo, incierto, fascinante de crisis y cambio a escala global, PAPEP apuntala la prospectiva político-estratégica no como una forma de vislumbrar o adivinar el futuro, tampoco como una manera de adaptarse a él, sino como una apuesta activa a revalorizar la política para construir el presente.

HERALDO MUÑOZ

Subsecretario General de la ONU,  
Administrador Auxiliar y Director Regional  
del PNUD para América Latina y el Caribe

## Presentación

El cuaderno *La protesta social en América Latina*, que inaugura la segunda colección de Cuadernos de Prospectiva Política del proyecto PAPEP/PNUD, está inspirado en la fascinante y aleccionadora tradición de movilización social del pueblo latinoamericano.

Desde las luchas por la recuperación de la democracia y la defensa de los derechos humanos, hasta las protestas de los movimientos estudiantiles por una educación de calidad, pasando por los conflictos por la defensa de la condición obrera frente a los procesos de ajuste estructural, las reivindicaciones de los movimientos campesinos por el acceso a la tierra, los conflictos urbanos por mejorar la calidad de vida en ciudades en expansión desenfrenada, las reivindicaciones regionales por la profundización de los procesos de descentralización, las protestas de las clases medias empobrecidas en la crisis de la “media década perdida” o las demandas de los movimientos indígenas por el respeto de sus territorios y por la revalorización de sus usos y costumbres ancestrales, las movilizaciones sociales en América Latina han sido y son portadoras de democracia.

Por ello, este cuaderno ofrece una aproximación diferente a la protesta social. Primero, al reconocer que la democracia es, en esencia, un orden conflictivo. El conflicto social es un dato de la realidad social latinoamericana y es parte de la ecuación política de los procesos de cambio en democracia que hoy viven varios países de la región.

A partir de un monitoreo diario de la información contenida en 54 periódicos de 17 países de la región entre octubre de 2009 y septiembre de 2010, es posible señalar que la conflictividad social en América Latina comparte ciertos rasgos comunes: se desarrolla en un contexto caracterizado por la existencia de estructuras de poder muy concentradas y de una desigualdad crónica, fuertemente cuestionadas por la ciudadanía; es compleja y se presenta cada vez más fragmentada, en algunos casos es muy numerosa y alcanza gran intensidad; tiende cada vez más a expresarse en los medios de comunicación de masas, tanto en los tradicionales como en las nuevas redes de comunicación, que no son neutrales pero tampoco instrumentos mecánicos de poder; la participación social en los conflictos es amplia, así como la capacidad de

movilización ciudadana, mientras que las instituciones estatales –principales demandadas– son débiles y no tienen la suficiente capacidad para gestionar los conflictos dentro de los marcos democráticos.

Segundo, al comprender que el conflicto social no es en sí negativo. Encierra un potencial de transformación, en muchos casos expresa un sentido común y es portador de cierta sabiduría popular sobre los límites de los procesos de desarrollo.

El análisis identifica tres campos de conflicto con racionalidades distintas: las demandas y luchas por la reproducción social son prácticas por una mejor calidad de vida, los conflictos institucionales buscan mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado, y los conflictos culturales buscan cambiar los modos de vida y, en este sentido, son conflictos estratégicos. Todos ellos están asociados con demandas pragmáticas. Los ciudadanos saben dónde les aprieta el zapato. ¿Por qué las protestas sociales frente a las grandes inversiones en las industrias extractivas? ¿Los ciudadanos están mal informados, no saben que las inversiones generan crecimiento y empleo? ¿Los ciudadanos no tienen paciencia para esperar los beneficios potenciales de esas inversiones? ¿Los ciudadanos son instrumentalizados por una dirigencia sobreideologizada que promueve lógicas de fragmentación y conflicto? Lo que encontramos es que la mayoría de quienes protestan lo hacen en defensa del agua que consumen sus familias, del agua con la cual riegan sus sembradíos. No sólo la calidad de vida no ha mejorado, sino que ha empeorado por la ausencia de regulaciones ambientales que los protejan. En suma, detrás de las protestas sociales encontramos deterioros reales y/o percibidos de la calidad de vida de los ciudadanos, frente a los cuales se debe dar respuesta.

Tercero, al señalar que el problema central no radica en la presencia de conflictos en una sociedad, sino en la ausencia de capacidades para gestionarlos progresivamente desde el Estado. Si miramos a los protagonistas de los conflictos sociales en América Latina, queda en evidencia una tensión central. Por un lado, el Estado sigue siendo un actor central en los juegos de poder y de conflicto, un referente de las demandas sociales y un centralizador del malestar colectivo. Por el otro, la sociedad está experimentando un proceso de fragmentación progresiva de los actores colectivos y de sus identidades, lo cual se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos clásicos e institucionalizados de los conflictos. Ello permite subrayar la hipótesis de que se está frente a una situación en que predominan sociedades policéntricas y Estados débiles con capacidad limitada para gestionar los conflictos y resolverlos con un sentido de cohesión social y expansión democrática. Como se subraya a lo largo del presente cuaderno, se experimentan situaciones muy variadas en la región, pero en términos generales se concluye que a mayores brechas sociales y menores niveles de legitimidad del régimen

institucional, mayor cantidad de conflictos asociados a mayores niveles de radicalidad en la protesta. Muchos conflictos tienden a escalar por falta de marcos institucionales capaces de ofrecer plataformas de diálogo y negociación.

Cuarto, al apostar por el constructivismo político como la mejor forma política para procesar conflictos en sociedades heterogéneas y fracturadas por múltiples desigualdades, como las latinoamericanas. Los conflictos sociales son eventos que ponen a prueba la capacidad de los sistemas políticos para responder a las necesidades y demandas sociales; una respuesta desde el constructivismo político se orienta a fortalecer y mejorar las relaciones entre los actores del conflicto, evitando que la incompatibilidad, o la percepción de incompatibilidad de objetivos conduzca a un rompimiento y a una escalada de la violencia. El constructivismo político, que asume los juegos de poder para fortalecer la democracia y parte de la pluralidad sociocultural para construir un orden común, puede constituirse en una alternativa para la transformación de los conflictos y el fortalecimiento de la democracia. Al contrario, la criminalización de la protesta social por parte de las autoridades del Estado que está siendo interpelado y que debe dar respuesta a estas demandas es el principal factor que multiplica conflictos y que exacerba la violencia. Retomando las palabras de un ciudadano entrevistado para este informe: “Enviar a los militares y a los policías, ¿contra quién? ¿Contra el pueblo? NO, contra el pueblo NO, queremos diálogo, diálogo, diálogo”.

Quinto, al señalar que el horizonte deseable, la situación ideal es aquella en la que existen, a la vez, conflictos sociales y capacidades institucionales y políticas para procesarlos. Lo contrario es mantenerse en la inercia de un Estado incapaz de asumir los desafíos que plantean los conflictos sociales, pero también en la inercia de sociedades que protestan, pero que no tienen capacidad de proyectarse como actores autónomos del desarrollo. De ahí la profunda convicción que subyace a este libro: si los conflictos se gestionan a través del diálogo y la negociación, atendiendo tanto a las causas estructurales como a las coyunturales que lo determinan, puede ser aprovechado como una oportunidad para realizar las transformaciones que las sociedades latinoamericanas requieren para ser más equitativas y justas.

En definitiva, este cuaderno no sólo analiza las dinámicas y tendencias de la conflictividad social en América Latina, sino da claves certeras de cómo abordar la gestión del conflicto para profundizar la democracia en América Latina.

Como en todo proceso de investigación, su materialización ha supuesto la confluencia de muchas voluntades. Quiero agradecer al Buró Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC) del PNUD, y a su director, Heraldo Muñoz, que apostaron deliberadamente a fortalecer al proyecto PAPEP como una red de conocimiento que busca elevar la calidad de la política para mejorar la calidad de la democracia en la región. También agradezco al Buró de

Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del PNUD, cuyo foco de acción está centrado en otras regiones del mundo, pero que nos planteó el reto de profundizar el marco conceptual del PAPEP, se abrió a una definición distinta de la palabra “conflicto” para pensar modalidades diferenciadas de cooperación para América Latina, y se abrió a profundizar su aprendizaje de las dinámicas de la conflictividad social en la región para aportar un enfoque fresco a sus intervenciones globales.

Mi agradecimiento a la Fundación UNIR Bolivia, y especialmente a Antonio Aramayo y María Soledad Quiroga, que asumieron un rol de liderazgo en lo que, a estas alturas, significa una *expertise* boliviana construida a lo largo de más de tres décadas en materia de análisis y transformación del conflicto social. No sólo el *Conflictograma latinoamericano*, que sustenta los análisis cuantitativos de este cuaderno, se inspiró en la base de datos de conflictos construida por la Fundación para Bolivia, sino que el equipo base de investigación se formó en su metodología y su visión particular del conflicto, y fue cobijado por la Unidad de Información, Investigación y Análisis de Conflictos de la Fundación.

Expreso mi más profundo agradecimiento y reconocimiento a Fernando Calderón, coordinador de este cuaderno. Hace más de tres décadas, en su tesis doctoral en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Fernando acuñó el concepto de “política en las calles” para abordar el análisis de los conflictos sociales en La Paz y generar la primera base de datos de conflictos sociales en Bolivia con el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Todavía recuerdo como, hace algunos años, al inicio del proceso constituyente en Bolivia, un joven dirigente de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto le explicaba con pasión por qué criminalizar la protesta social equivalía a amordazar al pueblo, quitarle su más básico y elemental derecho a reclamar por sus condiciones de vida, “¡No nos pueden hacer esto!”.

Agradezco al equipo investigador PAPEP/UNIR conformado por Lorenza Fontana, Isabel Nava y Huáscar Pacheco, y a las colaboraciones especiales de los investigadores del equipo PAPEP, en particular a Federico Vásquez y Pablo Antezana (quienes participaron activamente en la primera fase de construcción del *Conflictograma*), César Rojas (quien elaboró documentos metodológicos de base y un documento sobre el conflicto a escala global), Dulcinea Duarte (quien trabajó el caso de Brasil), Daniel Moreno (quien realizó una validación metodológica del estudio), Francisco Canedo (para el capítulo de escenarios prospectivos), Matías Gallardo (para la publicación y la presentación de la edición boliviana del presente cuaderno). Y un agradecimiento especial a Benjamín Rodríguez por la edición del presente cuaderno y el constante seguimiento en su producción.

En nombre de las instituciones involucradas y de todo el equipo investigador, quiero agradecer las múltiples discusiones al borrador del presente cua-

dermo, en particular, a Ronald Grebe y Erik Torrico, y a los participantes del taller prospectivo PAPEP/UNIR, Gastón Aín, Jimena Avejera, Roque Aparecido Da Silva, Christian Jetté, Cristian León, Fernando Mayorga, Oscar Meneses, Armando Ortuño, Hector Palomino, Mario Solari, Marcela Smutt, Juan Enrique Vega y Yoriko Yasukawa. Y muy especialmente a Manuel Castells. También agradezco a los organizadores y participantes de los distintos espacios de discusión que se formaron en torno a las tesis de este cuaderno: en el Doctorado en Estudios Sociales de América Latina del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, en la Maestría en Desarrollo Humano de FLACSO-Argentina y en el Instituto Igualdad de Chile organizador del Seminario sobre los “Desafíos de América Latina en el siglo XXI: una visión desde la izquierda y el socialismo”.

Por último, expreso mi agradecimiento a la editorial Siglo XXI, a su director, Carlos Díaz, y a su equipo de trabajo, por poner su sello de prestigio y calidad, y sus redes de distribución en América Latina al servicio de esta serie de Cuadernos de Prospectiva Política. Que este primer tomo contribuya a generar una mirada fresca y una aproximación diferente a la protesta social, que su apuesta por la política constructivista fortalezca la capacidad transformadora del conflicto en América Latina. Esa es la convicción y el compromiso de todos quienes hemos confluído en este cuaderno.

ANTONIO ARANIBAR

Coordinador PAPEP/PNUD,

Coordinador Serie Cuadernos de Prospectiva Política



# Introducción

## PLANTEAMIENTOS INICIALES

El presente libro nace de una expectativa posible. Latinoamérica tiene serias oportunidades, como pocas veces en su historia, de emprender un avance sustantivo, tanto en términos de democracia como de desarrollo. Esto supone, entre otros factores, la expansión de una política constructivista para procesar conflictos e impulsar estrategias de desarrollo en función de metas posibles de inclusión social con innovación productiva.

Luego del fin de ciclo de las reformas estructurales y de una democracia principalmente “electoralista”, la región vivió, de diferente manera, un momento histórico de inflexión y cambio político. Los nuevos y viejos problemas socio-institucionales se expresaron en saldos negativos en productividad, inequidad y pobreza; pero también en problemas de confianza institucional, límites de los sistemas de representación y caída de la legitimidad de los partidos políticos.

El “modelo” general de libre mercado fue insuficiente para producir un nuevo orden social. Sus límites emergieron en conjunto con nuevos temas, como aquellos referidos a la necesidad de una mayor estatalidad y fortalecimiento institucional, la inclusión social y la participación ciudadana, los movimientos más recientes para el reconocimiento de la interculturalidad, los cambios productivos asociados con demandas de una equidad compleja, la ampliación del espacio público comunicacional, el retorno y la redefinición del multilateralismo vinculado con la crisis y los cambios en el escenario global. En el plano político, nacieron y se consolidaron orientaciones de carácter nacional-popular, de neodesarrollismo indigenista, de reformismo práctico y de un conservadurismo *aggiornado*. No obstante, aún quedan temas pendientes que surgirán con los resultados de la actual crisis global y el nuevo orden internacional emergente.

Hoy se vive un momento único de cierta estabilidad política. La región ha salido relativamente airosa de la crisis global en curso. Los recientes cambios políticos refuerzan en buena medida el comienzo de una cultura de alternancia que a la larga podría fortalecer el poder de la democracia. Además, se

vienen inventando y reactualizando procesos de integración regional o subregional y varios países vienen construyendo y participando en diversos pactos comerciales y económicos fuera de la región, con importantes consecuencias políticas a escala latinoamericana. La región vivió una inserción limitada y poco sostenible en la globalización. Parece que la crisis global y las gestiones políticas en curso abren ventanas de oportunidades para avanzar en términos de una mayor calidad de la democracia y del desarrollo y de un mejor posicionamiento a escala mundial. En el corazón de estos temas se encuentran los conflictos sociales y la capacidad política de procesarlos.

¿De qué modo, entonces, el conflicto social afecta a los procesos mencionados? Responder a esta inquietud es, de hecho, la intención del presente estudio. La investigación se organiza, así, en torno a las siguientes preguntas: ¿cómo se expresan los conflictos en el espacio público latinoamericano?, ¿cómo se expresa y caracteriza la conflictividad en los diferentes contextos político-ideológicos y subregionales?, ¿cuáles son los principales campos de conflictividad en América Latina?, ¿cuál es la relación entre Estado y sociedad en el conflicto?, ¿qué dinámicas de radicalización de los conflictos hay en la región?, ¿cuál ha sido la capacidad política para procesar conflictos?, ¿qué escenarios prospectivos son posibles en el mediano plazo y cómo afectan la gobernabilidad? En definitiva, ¿cómo afectan los conflictos a la democracia y el desarrollo?

Como conclusión general, esta obra plantea que la lógica de los conflictos sociales que experimentó Latinoamérica entre 2009 y 2010 se dio en un contexto histórico que ha resistido con cierto éxito a la crisis global, a raíz de proyecciones económicas relativamente favorables, niveles importantes de crecimiento económico, la disminución de indicadores de pobreza de ingresos y una opinión pública algo optimista que, en buena medida, valora la democracia como régimen político y como forma de vida colectiva. Sin embargo, aún quedan temas pendientes referidos a la economía del conocimiento y la equidad.

Más allá de la diversidad de los países de América Latina y de los avances mencionados, existen problemas, tendencias y opciones que tienen una plataforma básica compartida prácticamente en toda la región, sobre la que se desenvuelven los conflictos estudiados. Se trata de sociedades con estructuras de poder muy concentradas, dinámicas económicas no siempre competitivas en el mercado internacional, instituciones estatales relativamente débiles y poco legítimas, con serios problemas en términos de violencia y de seguridad ciudadana, de exclusión social (desigualdad y pobreza) tanto en términos objetivos como subjetivos, de niveles de participación ciudadana limitados y de irregulares e incompletos mecanismos de reconocimiento institucional de las identidades culturales.

Por otra parte, las problemáticas aquí analizadas responden a un fenómeno particularmente importante, y es que tienden cada vez más a expresarse en los medios de comunicación de masas, tanto en los clásicos (televisión, radio y periódicos) como en las nuevas redes de comunicación (Internet y telefonía móvil). En el libro se asume la tesis de que estos medios vienen reconfigurando el espacio público. Los medios son fuentes de poder, se trata de instituciones y empresas que construyen significados e imaginarios públicos sobre el conflicto, socializando a las personas. Los medios necesitan de los conflictos y los conflictos los necesitan a ellos. Son, en suma, espacios públicos donde se reflejan, crean y disputan las relaciones de poder, y donde se reconocen los conflictos entre los actores en pugna. No son neutrales, pero tampoco instrumentos mecánicos de poder; constituyen el lugar donde se expresan los intereses políticos y sociales, donde confluyen las distintas miradas periodísticas. Y son también negocios. Sus características dependerán del mercado y del juego de intereses y presiones de los actores concretos.<sup>1</sup>

En la dialéctica medios-sociedad, no sólo hay una relación complementaria entre medios y actores en conflicto. Desde una perspectiva constructivista, los primeros construyen realidad, contribuyendo a dibujar narrativas e imaginarios que acaban teniendo un impacto en el mundo real, es decir, en el sistema político, en el proceso de toma de decisiones y en las agencias de los actores sociales.

Los conflictos estudiados muy a menudo combinan una lógica social y nacional, por un lado, con otra cultural y global, por otro. Las oposiciones sociales y de los pobres hacen frente a los Estados y a las instituciones internacionales de poder. Los nuevos conflictos culturales se resisten a las lógicas de concentración de poder que genera la tecnoeconomía de la información y los modelos de consumo y degradación ambiental que todo ello supone.

En este contexto, se ha detectado un patrón de conflictividad caracterizado por conflictos sociales asincrónicos,<sup>2</sup> es decir, con distinta dirección, intensidad y sentido, asociados con la búsqueda de niveles de vida básicos, con demandas de gestión institucional eficaz y legítima (sobre todo, hacia el Estado) y con estrategias de cambios en las dinámicas de convivencia intercultural.

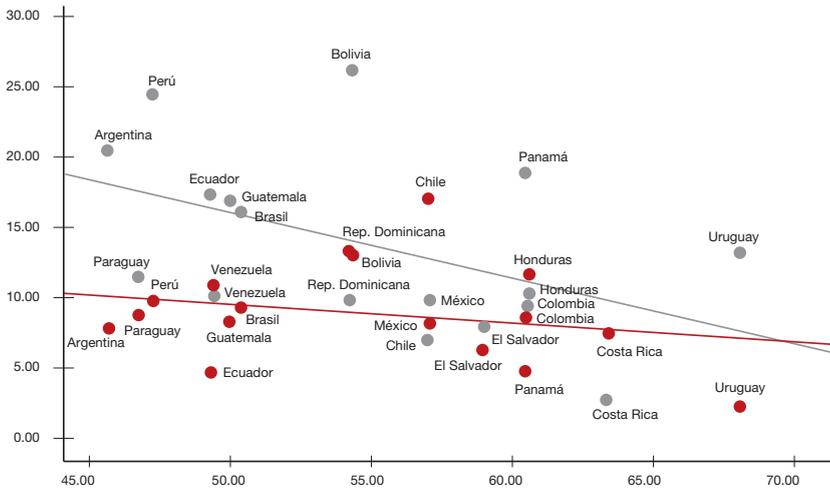
Uno de los hallazgos centrales del estudio se refiere precisamente a la complejidad de esta asincronía. El estudio concluye que a mayores brechas sociales y menores niveles de legitimidad del régimen institucional, mayor cantidad de conflictos (gráficos 1 y 2).

1 Para una análisis conceptual y actual del tema, véase Castells (2009).

2 Retomando el concepto de “cambio asincrónico” de Gino Germani (1981).

Por otra parte, la relación entre cantidad de conflictos, niveles de radicalidad, legitimidad institucional y brechas sociales es muy importante pero más compleja. Cuanto más alto el apoyo al régimen institucional, menos conflictos llegarán a niveles de enfrentamiento violento (gráfico 1). El vínculo entre las brechas sociales y la radicalización no es lineal, sino que dibuja una “U” en la que los países con brechas medias tienen menos casos de violencia y enfrentamiento que aquellos con brechas amplias y con brechas bajas (gráfico 2). Esto se debería a las diferentes formas de interacción entre sociedad, Estado y conflictos, a su capacidad de procesamiento y, en general, a la cultura política y la trayectoria histórica de los países. A todo esto, una buena noticia se ha instalado en la región, pues existe un casillero vacío que favorece a la democracia y al desarrollo: la conflictividad social en los países latinoamericanos no es muy alta ni muy radicalizada.

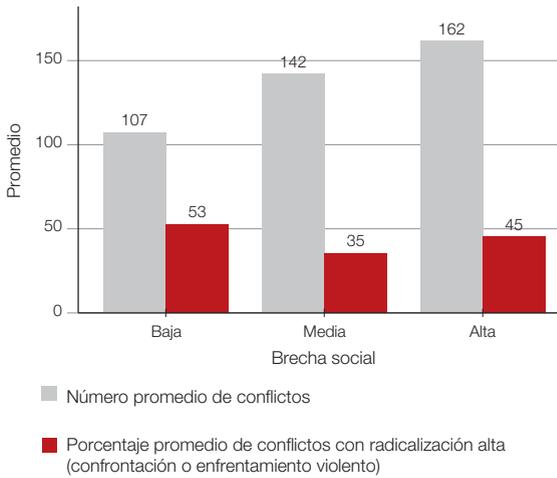
**Gráfico 1. Relación entre apoyo al régimen institucional y número de conflictos/promedio de radicalización**



Índice de apoyo al sistema, promedios nacionales (LAPOP, 2010)

- Número de conflictos (x10) (R2:0.229)
- Porcentaje de conflictos que llegan a un nivel de enfrentamiento violento (R2:0.058)

**Gráfico 2.** Relación entre brechas sociales y número de conflictos/porcentaje de conflictos radicalizados



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Con el objetivo de tener una visión regional de las orientaciones de la acción colectiva, el estudio identifica tres grandes campos de conflictividad<sup>3</sup> en América Latina, en los cuales se encuentran subsumidas las diferentes demandas que son la base de las movilizaciones colectivas: a) demandas por reproducción social; b) demandas institucionales; y c) demandas culturales. Los tres campos tienen una racionalidad parcialmente distinta: a) las demandas y luchas por la reproducción social y por la calidad de vida son sobre todo prácticas; b) los conflictos institucionales buscan mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado; y c) los conflictos culturales buscan cambiar los modos de vida (y, en este sentido, son conflictos estratégicos).

Otro de los rasgos generalizados de los conflictos, en casi todos los casos y niveles, es que los códigos de manejo de estos tienden a ser parainstitucionales. Es decir, los actores recurren a normas e instituciones para desarrollar sus

<sup>3</sup> Los campos de conflictividad pueden definirse como el conjunto de acciones y demandas construidas por los diferentes actores sociales que expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que hacen mención a las relaciones sociales involucradas y a los intereses de poder en juego (adaptación de la definición de Calderón, 1986: 341).

intereses, pero en gran medida tales prácticas van acompañadas de acciones “paralegales” en las que los mecanismos de intermediación y las redes sociales a menudo informales son muy importantes.

Por otro lado, en la interpretación que hace esta obra persiste una paradoja: el Estado es un actor central en los juegos de poder y de conflicto, pero tiene una capacidad limitada para gestionarlos y resolverlos con un sentido de cohesión social y expansión democrática. Claro está que se experimentan situaciones muy variadas, desde países con mayor capacidad estatal y, consecuentemente, con mayor capacidad de procesamiento de conflictos, hasta países en los que estas capacidades son menores y las tendencias a la ingobernabilidad, crónicas.

De manera correlativa, Latinoamérica experimenta una notable fragmentación de sus conflictos asociada con una multiplicación de actores de distinto tipo. Nuevos y viejos actores individuales y colectivos interactúan en diferentes planos y dimensiones sociales y culturales que el Estado y las instituciones tienen dificultades para procesar. Estas dinámicas sociales forman parte de los efectos colaterales de la globalización, como la depredación del medio ambiente o las guerras internacionales, que tienen consecuencias no esperadas ni deseadas por el conjunto de las sociedades contemporáneas. Se estaría, en suma, evolucionando hacia sociedades en las que la acción colectiva tiende a ser cada vez más policéntrica.

Desde una perspectiva analítica, la situación ideal es aquella donde existen, a la vez, tanto conflictos sociales como capacidades institucionales y constructivistas para procesarlos. Esa es la mejor manera de avanzar que tienen las sociedades democráticas; es la mejor forma, también, de crear condiciones innovadoras y sostenibles de desarrollo.

En este sentido, en América Latina parecen dibujarse cuatro tipos de relación Estado-sociedad-conflictos. El primero se caracteriza por una cierta solidez del Estado, capaz de articular marcos institucionales para manejar importantes niveles de conflictividad social; un ejemplo a nivel regional es el caso de Uruguay. El segundo se refiere a conflictos importantes, pero no intensos ni muy radicalizados, con medianas e irregulares capacidades para procesarlos; situación que se da en Brasil, donde el tratamiento de los conflictos (como en la mayoría de los casos de la región) se define por una lógica negociadora parainstitucional, es decir, a través de mecanismos semiformales de arbitraje y negociación, en una práctica en la cual se combinan la libre interpretación de los principios legales, la transgresión consentida de las normas y la producción de una legalidad más o menos informal con una jurisdicción propia y localizada. El tercer tipo es el de las sociedades con una alta capacidad e intensa tradición de movilización y, por otro lado, una débil e ineficiente capacidad

constructivista de procesar los conflictos en los marcos institucionales; el resultado son altos niveles de conflictividad social, tanto en términos de cantidad de eventos conflictivos como de su radicalidad. Los casos paradigmáticos son Perú y Bolivia. Por último, el cuarto tipo es propio de países con Estados fuertes y sociedades con niveles relativamente bajos de acción colectiva y protesta social; en estos casos, como Chile y Costa Rica, hay pocos conflictos sociales, no tanto por la ausencia de necesidades y demandas, sino por la débil capacidad de movilización de los actores sociales. Lo curioso es que Chile posee altos niveles de radicalización.

Vale la pena subrayar que, a pesar de la lógica centralista, existen tendencias actuales e históricas hacia la descentralización de los conflictos a favor del Estado territorial, municipal o regional. Varios estudios han asociado esta tendencia con la emergencia de actores socioculturales y políticos que buscarían la expansión de una política constructivista. Los casos de las ciudades de Porto Alegre, Rosario, Bogotá, La Paz y Villa El Salvador, entre otros, son notables ejemplos de aplicación de políticas públicas para procesar conflictos sociales a favor de una democracia más plural y sustantiva capaz de enfrentar mejor los problemas de la desigualdad y el desarrollo. Estas experiencias y otras similares muestran que es posible encontrar, y quizás expandir, acciones que buscan convertir los conflictos, o parte de ellos, en acuerdos que se transformen en metas y en resultados concretos. La legitimidad de estos procesos radica precisamente en la socialización pública de la información y en la participación de los propios actores en la dinámica de cambio.

A juicio del presente estudio, esto estaría vinculado con el desarrollo político-institucional de las capacidades estatales para actuar en función de la sociedad y en interrelación constante con ella. El desarrollo de una acción estatal coordinadora de los más variados espacios territoriales y sectoriales es una estrategia importante que permitiría resolver en una lógica fecunda los conflictos narrados en este texto.

Lo social, lo político y lo cultural son indivisibles en una comunidad de ciudadanos. En una política constructivista, el ciudadano y los actores colectivos autónomos –dotados de información, organizados y con capacidades de comunicación interactiva– son los sujetos sociales del cambio y del desarrollo, son quienes podrán plantear y gestionar sus intereses y conflictos en el sistema político y en espacios públicos más plurales y abiertos que los actuales. Lo contrario es mantenerse en la inercia del statu quo, de un Estado poco legítimo, débil y sin participación ciudadana para asumir los desafíos que plantean los conflictos sociales; pero también de sociedades que no actúan o sólo protestan y que no pueden proyectarse como actores autónomos deliberantes ni del desarrollo ni de la democracia.

Como se analiza en detalle en la Guía metodológica, el conflicto se ha trabajado principalmente en un doble enfoque, como parte de un proceso político: por un lado, a partir de casos nacionales diferenciados en varias tipologías y, por otro, a partir de temas, experiencias y niveles de conflictos. El concepto de “asincronía del conflicto” también ha sido una referencia metodológica central, pues permitió diferenciar la complejidad de los conflictos en términos de sus direcciones, sentidos, intensidades y estructuras.

Las principales unidades de análisis empírico han sido los campos de conflictividad suscitados a partir de reproducciones sociales, institucionales y culturales, en un marco temporal específico (de octubre de 2009 a septiembre 2010), cuando se expresaron y desarrollaron los conflictos. Esta indagación ha sido complementada por varios estudios de caso, datos secundarios, procesamiento de información de conflictos en la red, estudios bibliográficos y conceptuales. El período analizado es un año relativamente “normal”, sin grandes cambios políticos, en el que la región salió de la crisis.

Los conflictos encontrados e interpretados en el presente estudio han sido principalmente el resultado de las narraciones públicas elaboradas a lo largo de ese año por 54 periódicos en 17 países de la región. Estos medios representan diversas orientaciones ideológicas, tienen importantes mercados de información y son en buena medida componentes de complejas redes a escala global y local que funcionan a partir del uso y desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación e información. En este sentido, es muy importante subrayar que la base empírica del trabajo son los conflictos “fríos” sobre los cuales publicaron los periódicos analizados, que conformaron junto con otros medios la opinión pública en torno a estos, pero que de ningún modo se trata de los conflictos realmente existentes. Estos últimos son muchísimo más numerosos que los publicados, fenómeno que desde luego indica un serio límite para este tipo de estudios, en los cuales además es muy frecuente confundir lo publicado con la realidad. Sin embargo, se realizaron algunas pruebas de consistencia utilizando otras fuentes estadísticas sobre casos nacionales y sectoriales, y se encontraron tendencias cualitativas similares. Con todo, debe quedar claro que la información es insuficiente. Aquí tan sólo se analizaron los conflictos en el espacio público comunicacional de la prensa escrita.

Por otra parte, esta obra ha construido escenarios prospectivos del conflicto basados en la proyección de las principales tendencias empíricas registradas. Esta prospectiva también tomó en cuenta estudios de perspectivas económicas de la región y fue validada por varios paneles de expertos y seminarios internacionales.

Metodológicamente, se trata de una investigación ambiciosa y exploratoria que debería profundizarse con análisis de contenido cualitativo de las noti-

cias, estudios de protestas y movimientos socioculturales específicos (como, por ejemplo, conflictos sobre los medios de comunicación mismos) y, sobre todo, con estudios comparativos en el tiempo y con otras regiones del mundo.

El libro abre con un capítulo conceptual en el que el parámetro de referencia es la política constructivista entendida como el mejor recurso para procesar conflictos. En el siguiente, se realiza un balance de la crisis global en las economías centrales y los conflictos que ella suscita. El capítulo 3 trata brevemente los conflictos históricos en América Latina, como parámetro comparativo para comprender los conflictos actuales. El capítulo 4 se refiere a la dinámica general del conflicto en la región, y los capítulos 5, 6 y 7 se concentran en los tres campos de conflictividad: reproducción social, institucional y cultural. El capítulo 8 focaliza en los conflictos en la red y en cómo los actores y movimientos sociales la usan. Parecería que los conflictos en general tienden a desplazarse hacia la sociedad de la información. El estudio termina con un breve diseño prospectivo de los conflictos en la región a partir de tipologías comparativas.

FERNANDO CALDERÓN GUTIÉRREZ

La Paz, septiembre de 2011



# 1. La democracia como orden conflictivo

## EL CONSTRUCTIVISMO COMO ARTE DE LO POSIBLE EN DEMOCRACIA

La política es el arte de lo posible. Lo posible está condicionado por el conflicto. El conflicto es el lugar donde se determina lo posible en política y el espacio donde se define y redefine qué es la política. Asimismo, el concepto de “política” no es ajeno a cómo se lo entiende y al modo en que funcionan las relaciones de poder.

En este sentido, no hay una sola definición universal y eterna de política; esta se basa en realidades históricas específicas y en diversas teorías preestablecidas. En Latinoamérica el poder muy a menudo se confundió con el Estado y con un poder externo de origen colonial propio de economías más avanzadas, frente a las cuales las sociedades y sus actores nacionales buscaban autonomía. El o los poderosos ocupaban *un* lugar central en las relaciones sociales: el hacendado, la empresa extranjera, los militares. En oposición a ellos, y según cada caso particular, se desarrollaron formas de resistencia y se generaron conflictos, los cuales, a su vez, configuraron actores que provocaron cambios notables en la historia de la región.

Hoy, bajo un capitalismo global, el poder y las relaciones de poder se han complejizado y se expresan de múltiples maneras y en todas partes, en las distintas esferas económicas y culturales y en formas de convivencia social. Toda relación social es una relación de poder. El poder no es sólo un poder institucional que garantiza la dominación. Según Foucault,

Por poder hay que comprender, primero la multiplicidad de relaciones de fuerza inmanente y propias del dominio en que se ejercen y que son constitutivas de su organización; el juego que por medio de luchas y enfrentamientos, las transforma, las refuerza, las invierte; los apoyos que dichas relaciones de fuerza encuentran las unas en las otras de modo que formen cadena o sistema, o al contrario los corrimientos, las contradicciones que aíslan unas de otras; las estrategias, por último, que las tornan efectivas, y cuyo dibujo general o

cristalización institucional toma forma en los aparatos estatales, en la formulación de la ley, en las hegemonías sociales [...]. El poder está en todas partes; no es que lo englobe todo, sino que viene de todas partes (Foucault, 1979).

El poder está asociado con la capacidad de acción y de resultados que logra tener un actor social. Los diferentes regímenes institucionales reflejan relaciones de poder, como también sus límites, mediante formas concretas de dominación o contradominación. Esta última se refiere a la capacidad de un actor social históricamente determinado para resistir y enfrentar esta clase de vínculos ya institucionalizados. El poder supone interacciones conflictivas por el carácter diverso, diferenciado y jerarquizado de las relaciones sociales. En democracia, el poder está regulado por normas que se basan en principios que reconocen la diversidad social y los derechos a la diferencia y a la discrepancia, por eso se trata de un orden conflictivo.

Para Touraine y Koshrokhavar (2000), el poder está en todas partes y en ninguna: en la producción en serie, en los flujos financieros, en los modos de vida, en el hospital, en la escuela, en la televisión, en las imágenes, en los mensajes, en las tecnologías. Con el fenómeno de la globalización, el poder se ha vuelto más abstracto y, a la vez, más concreto.

La política constructivista, que reconoce tanto los conflictos como el orden institucional legítimo donde se los procesa, sólo es posible en democracia. Asume los juegos de poder buscando fortalecer el propio de la democracia, y la pluralidad sociocultural como dato, como el lugar desde donde se construye un orden común, sin desconocer que se trata de un proceso conflictivo, que no es sinónimo de guerra, sino que supone la democracia y la paz. El conflicto, desde luego, no descarta ni los consensos ni los pactos, y menos la necesidad de contar con horizontes utópicos o proyectos emancipatorios, pero enfatiza que la política se hace y rehace a partir de él, que a su vez se alimenta de relaciones desiguales de poder, también reales e históricas. Por esto los actores se hacen en la política, todos están sometidos a relaciones de poder. En este sentido, todo es político, aunque la política pueda no tener metas religiosas o determinismos económicos. Hace años, Hannah Arendt mencionaba que sólo la pérdida de la comunidad política es lo que puede expulsar al hombre de la humanidad, por lo que también supone una ética y admite pasiones (Arendt, 1991).

La política constructivista se basa en un sistema de expectativas y de reconocimientos recíprocos entre los diversos actores, en el que nadie tiene la verdad absoluta y esta es el resultado, siempre relativo, del intercambio democrático entre distintos. El desarrollo de una "cultura de solidaridad de procedimientos" da legitimidad al comportamiento de los actores en el conflicto o en el

acuerdo. Como argumenta Pizzorno (1984), los procedimientos no son sólo actos formales, sino formas de interacción política que suponen reciprocidad entre los involucrados en la relación de poder. Por ejemplo, elaborar una política económica de gobierno supone esta forma concurrente de hacer política con todos los involucrados. El constructivismo simbólico de la política respeta las diferencias, pero también permite construir nuevas identidades y opciones.

Como se analizará en próximos capítulos, luego de una serie de reformas de estabilización y reestructuración económica, América Latina vive un momento de inflexión histórica y está cambiando sus formas de hacer política. Por una parte, los cambios iniciados en la década de los ochenta no fueron suficientes para impulsar un nuevo ciclo de la región en la globalización. Por otra, tampoco se pudieron superar las inercias históricas del Estado patrimonialista-corporativo.

El corolario ha sido precisamente una situación de cambio e inflexión en la cual se constata que la región no puede seguir viviendo como en las décadas pasadas y necesita abrir nuevos caminos que articulen de manera diferente el conflicto, la democracia y el desarrollo.

Resulta fundamental repensar perspectivas del proceso de democratización en el plano de ideas que sean más pertinentes para sociedades complejas muy internacionalizadas y por completo injustas, como es el caso de las latinoamericanas. En este sentido, como se puede advertir a lo largo del presente libro, es primordial resignificar valores y buscar una ética que coloque la cuestión de la justicia como tema central en función de las características plurales de nuestras sociedades. De este modo, quizás sea posible la democracia como un orden conflictivo, como el resultado de una construcción colectiva deliberativa en la misma comunidad política. Esta idea no pretende desconocer la importancia de los mecanismos institucionales de representación o de una imprescindible cultura de procedimientos, o las nuevas relaciones de poder en la comunicación, sino tan sólo sugerir que son insuficientes para superar la crisis de los sistemas de representación partidarios en la mayoría de los países latinoamericanos.

Hace años se insistió en que en la teoría democrática está implícita una convergencia cada vez mayor entre inclusión social y participación política o, dicho de otro modo, una convergencia hacia la igualdad social pero manteniendo las diferencias culturales (Calderón y Dos Santos: 1995). Se pensaba entonces que ello no suponía necesariamente que el régimen democrático pudiera ofrecer garantías para profundizarse a sí mismo, sino más bien que eran las decisiones mediante la representación, la acción y participación ciudadana las que expresarían esa tendencia hacia la igualdad en la diferencia. En otras palabras, la apuesta era por un sujeto democrático liberador. Tal idea estaba sustentada en una tesis sociológica que afirmaba que las identidades

y las orientaciones de los actores colectivos democráticos se construyen y reconstruyen desde los otros, en relación con otros. En este contexto, es posible argumentar que las relaciones básicas de intercomunicación entre los actores, más allá de las formas de dominación y poder (inequidad en los “actos de habla”, por ejemplo) a las cuales pueden estar sometidos, podrían impulsar formas de cooperación, búsqueda de autonomía e incluso disputa conflictiva de las orientaciones de desarrollo predominantes en función de una cotidianidad más libertaria y justa. La historicidad democrática de una sociedad supone una lucha por las orientaciones del modelo social que se aspira compartir. Como lo demuestran varias experiencias históricas y puntuales en la región, es posible introducir problemas de un actor en el mundo de otro y viceversa, y es posible asumir y procesar los conflictos y llegar a acuerdos y a resultados positivos para todos.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el progreso democrático podría evaluarse por las capacidades de las sociedades para lograr una mayor convergencia entre inclusión social y participación política, y por la capacidad deliberante que el pluralismo preexistente en nuestras sociedades pueda impulsar para convertirse en una fuerza cultural de la democracia misma. Aquí se está argumentando en favor del desarrollo de ciertas disponibilidades hacia la cooperación y el diálogo entre los actores, y sobre cómo ellos pueden compartir intereses vitales y elaborar una o varias agendas públicas, de “geometría variable”, orientadas al bien común.

Repensar la política constructivista como forma de revitalización del sentido de la política no es ajeno a una serie de consideraciones sociohistóricas y analíticas en la región. En principio existe una importante tradición comunitarista con rasgos deliberativos, en especial en los mundos indígenas y obreros. Varias experiencias latinoamericanas han mostrado rasgos deliberativos en sus procesos. El caso más claro es la experiencia del *Orçamento participativo* de Porto Alegre, que pretende responder a las crisis de representatividad existentes sobre la base de seis principios: inclusión directa del ciudadano en un proceso de empoderamiento, autonomía completa de los movimientos sociales involucrados, manejo compartido de los fondos públicos por parte de los gobiernos locales y la sociedad civil, traducción de las demandas sociales en prioridades, movilización y organización de los grupos sociales a fin de acceder a algunos recursos disponibles, e identificación de antemano de los recursos involucrados en el proceso (Pires, 2001: 94; Fedozzi, 1999). También fueron interesantes los acuerdos de San Andrés entre la guerrilla zapatista y el Gobierno Federal Mexicano, que pretenden constituir un

pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Este pacto partió de la convicción de

que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas sólo se puede arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado. El pacto debe erradicar las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación, y debe hacer efectivos los derechos y garantías que les corresponden a los pueblos indígenas: derecho a su diferencia cultural; derecho a su hábitat, uso y disfrute del territorio, conforme al artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT, derecho a la autogestión política comunitaria; derecho al desarrollo de su cultura; derecho a sus sistemas de producción; derecho a la gestión y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo (Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN] enviado a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, 16 de enero de 1996, México).

Una de las mayores potencialidades de la guerrilla zapatista radicaba en que su fuerza se basaba en el diálogo y la colaboración política con una sociedad civil cuyos componentes se oponen en general a la lucha armada. La trayectoria del EZLN en los últimos años puede calificarse de acción política desde una posición de paz armada. Este diálogo y colaboración con la sociedad civil se realizó también dentro de los avances de la sociedad informacional a través del ciberespacio, lo que la constituye en la primera guerrilla cibernética de nuestra historia. De esta manera, el movimiento zapatista se tornó más político y menos militar.<sup>1</sup> Asimismo, amplia y variada evidencia empírica indica que la mayoría de los ciudadanos, a pesar de sus altos niveles de desconfianza en la política, comparten el sentimiento de que sólo mediante mecanismos genuinos de procesamiento de conflictos y diálogo pueden resolverse los problemas de nuestras sociedades. Existe también, sobre todo en el nivel local

1 Otras experiencias que muestran rasgos deliberativos son, además, la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal en Bolivia, las acciones de abril de 2000 de la Coordinadora del Agua en Cochabamba, el proceso organizativo y de toma colectiva de decisiones en el mundo aymará, los cordones industriales de la Unidad Popular en el Chile de Allende, las experiencias de la Central Única de Trabajadores (CUT) en Brasil, los movimientos sociales y obreros en Latinoamérica, etc. Para una revisión bibliográfica de estos temas véanse Albó (1999), Abramo (1991), Gohn (1995), CEDEC (1984), Calderón y Jelin (1987), Campero y Valenzuela (1984), Delich (1974), Jelin (1974), Moisés (1982), *Revista Nueva Sociedad* (1984 y 1986, números especiales), Palomino (1985), Touraine y otros (1961), y Zapata (1979).

o municipal, una importante disposición a participar. En el plano analítico, quizás la cuestión más relevante sea retomar los avances teóricos y propositivos sobre experiencias de luchas políticas y acuerdos intrasociales de la década de 1980, que en gran medida fueron limitados o suspendidos por el auge ideológico neoliberal, para continuar así el debate con perspectivas intelectuales afines en las sociedades avanzadas.<sup>2</sup>

Lo que en realidad aquí se está argumentando es que en sociedades con heterogeneidades estructurales en su base económica, con fuertes diversidades culturales e intensos procesos de diferenciación social y fragmentación política como las latinoamericanas, resulta fundamental fortalecer estrategias que se apoyen en la capacidad constructiva de la política. Sobre esto descansa la necesidad de la deliberación entre diferentes y entre desiguales, pero en función de metas compartidas de igualdad y desarrollo.

La política constructivista supone la apertura de variados espacios públicos deliberativos de conflictos, en los cuales los actores, a partir de sus especificidades culturales y condiciones socioeconómicas, actúen y se reconozcan como iguales, puedan comunicarse, alcanzar acuerdos y transformarlos en agendas que busquen resultados promotores del bien común y evaluables de manera colectiva. Se trata de un mecanismo que permite acercar la libertad con la igualdad social partiendo del supuesto de que el desarrollo de las capacidades políticas se hace con otros, reforzándose mutuamente. Así, además de ser posible, la libertad política se constituye en un factor de desarrollo en tanto posibilita la construcción de opciones que los ciudadanos y los movimientos sociales pueden elegir de acuerdo a sus identidades culturales, valores y aspiraciones personales y colectivas (Sen, 1997 y 1999). La deliberación, ideal constructivista, supone al menos el reconocimiento de la existencia de una igualdad política, de equidad en los actos de habla y del aumento de la capacidad reflexiva de una sociedad. Se trata, en definitiva, de una nueva gramática del conflicto.

Bohman y Rehg conciben a

la deliberación pública principalmente como una actividad social compartida. La deliberación pública es una actividad dinámica des-  
empeñada por un sujeto plural, precisamente el tipo de actividad

2 En la década de los ochenta, CLACSO impulsó una serie de estudios y propuestas de concertación a nivel nacional y local. Véanse especialmente: Dos Santos (1987), Calderón y Dos Santos (1995: capítulo 6). Existe una amplia bibliografía sobre la temática. Véanse, entre otros, Touraine (1997), Bohman y Rehg (1997), Habermas y De Greiff (1999), Schnapper (1998), Przeworski (1998).

que es mantenida en el intercambio de razonamientos con los cuales se incrementa la calidad de las justificaciones para las decisiones políticas. Al mismo tiempo, he argumentado que dicho proceso dialógico debe desarrollarse en un marco institucional e interpretativo en constante revisión; el continuo diálogo entre el público deliberante y las instituciones que organizan la deliberación mantiene este marco abierto y democrático. Sin este diálogo, la democracia pierde su capacidad de generar un poder político legítimo. En primer lugar, cuando la opinión pública no está organizada institucionalmente, permanece en un estado incipiente e ineficaz. En segundo lugar, cuando no hay demandas públicas ni control público, estas mismas instituciones organizativas se vuelven dependientes de formas de poder no democráticas. Este tipo de intercambio entre las instituciones y el público es tan importante para la democracia deliberativa como lo es la calidad de las discusiones y los debates públicos entre los ciudadanos; estos no sólo permiten innovación y cambio democrático; también hacen que las instituciones que organizan la deliberación sean más sensibles y eficaces (Bohman y Rehg, 1997).

Desde esta perspectiva relacional, la Fundación UNIR Bolivia ha trabajado la idea de la identidad y la diferencia como

un conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos) a través de los cuales los actores (individuales y colectivos) demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todos ellos dentro de un espacio históricamente específico y socialmente estructurado [donde] el proceso de construcción identitaria es resultado del contacto y de la interacción social; como tal, es una categoría eminentemente política (Giménez, 2000: 2).

Es difícil imaginar una gestión progresiva del cambio sin procesamiento democrático de los conflictos. Por una parte, el Estado tiene la necesidad de compartir responsabilidades en cuanto a la fijación de políticas y, por otra, el proceso democrático reabre el debate sobre qué contenido último va a tener la democracia y cuánto se puede avanzar en las dos dimensiones que la califican: libertad y calidad, o sea, en el grado de justicia social que alberga. La primera se refiere al desarrollo de capacidades individuales y colectivas en una sociedad determinada, mientras que la segunda, por la que también aparece la idea de intervención de los actores sociales organizados en la fijación de políticas, se refiere a la necesidad y capacidad de una sociedad de ampliar los

canales de participación. Esto supone que sin un incremento de las capacidades políticas ni una ampliación de los canales de participación política no es posible la gestión progresiva del conflicto y el cambio (Calderón y Dos Santos, 1995).

Junto con las expectativas de una democracia que avance de manera progresiva, se plantea casi de inmediato el problema de los alcances de la política, que implica una construcción de consenso sobre metas básicas del orden societal no aseguradas por la mera vigencia del orden democrático o económico. Ahora bien, ¿cuáles son las modalidades del quehacer político que permiten ese consenso y, a partir de él, la acumulación de poder y la coherencia necesarias para transitar ese camino?

La privatización de las decisiones por vía de la imposición del proyecto neoliberal, en el que predomina sólo el cálculo racional formal de ventajas económicas para los actores individuales o colectivos, fragmenta la trama social e incrementa la incertidumbre y la desigualdad, y condiciona la violencia. En el otro extremo, en los distintos países de la región, parece no existir, por parte de ninguna de las fuerzas sociales y políticas, la capacidad para imponer hegemonícamente un proyecto de desarrollo, sea cual fuere y conociendo los costos de la coerción bajo cualquier signo político. Ante este panorama, cabe insistir en una comprensión de la política como un sistema de expectativas y de reconocimientos recíprocos, en el que los procesamientos de conflictos aparecen no como meramente formales, sino como tipos de comunicación que establecen normas de reciprocidad. La disponibilidad de los actores sociales organizados para concurrir a la elaboración de una política de gobierno de la economía que regule el comportamiento de todos ellos tiene que ver con esta modalidad. Y eso sólo se puede concebir en una intensificación del poder constructivo de la política, del constructivismo simbólico de la política, respetuosa de identidades ancestrales, pero también generadora de nuevas identidades sociales.

En general, en la política constructivista se supone que los actores que entran en un acuerdo son preconstituidos, es decir, que no juegan su identidad en la deliberación; pero en realidad, si la modalidad de hacer política es la de un intercambio con reconocimientos recíprocos, la deliberación es la ocasión para redefinir identidades sociales y políticas de unos respecto de los otros. El constructivismo implica interacción y reconocimiento del otro que implica comprender su libertad y su identidad, su subjetividad. En este sentido, la política podrá ser entendida como el arte de lo mejor posible, es decir, tendría que hacerse cargo de la elaboración de esa pluralidad.

La necesidad de un compromiso nacional inclusivo en temas estratégicos para la democracia y el desarrollo, dado un cierto grado de diversidad social, cultural, regional y política existente en los países de la región, reclama una

comprensión de este tipo. La cuestión nacional y, más aún, la plurinacional, no pueden enfrentarse con éxito sino como producto de esa pluralidad. En ese sentido, la interculturalidad como reconocimiento igualitario de las identidades socioculturales, especialmente étnicas y políticas, en sus diferencias, constituye un requisito básico para que la sociedad se exprese de manera democrática. Los propios actores sociales, incluidos el Estado y los partidos, tienen que generar la dinámica de ese intercambio. El problema tal vez consista en que la lógica de esa participación tiene al menos por ahora un carácter fragmentario, particularista en términos reales, y muy a menudo faccioso o corporativo, aunque en términos formales unos y otros defiendan sistemas y valores universalistas. Se da entonces una dinámica de acción social de unos sectores sobre otros (en la búsqueda de hegemonía), que imposibilita la construcción de un consenso intrasocietal respecto de metas básicas de funcionamiento de la sociedad o de un proyecto compartido por las mayorías. No son ajenas a estas prácticas las arcanas culturas patrimonialistas y clientelares predominantes en la región.

No se tratan aquí los contenidos de estos proyectos nacionales en tanto modelos económicos concretos y opciones societales plausibles. Más bien se argumenta en relación con algo subyacente: la presencia secular de una cultura autoritaria negadora de la otredad y la necesidad de un cambio en la forma de las relaciones políticas, que en su expresión actual parece tender a un sistema de opciones finales, en el cual el otro es un enemigo al que debe derrotarse, destruirse o comprarse, o con el cual se establece una relación instrumental. Mientras no se logre superar este tipo de relaciones, se estará condicionando la expansión de la violencia.

En este ciclo histórico, más allá de notables experiencias de pactos a nivel partidario, las formas de hacer política han tenido que ver con el particularismo, la manipulación, el maximalismo, el clientelismo o el regateo mercantil, que fueron afines a las culturas políticas de estas sociedades. Sin embargo, en ellas las relaciones sociales no están plenamente constituidas; a diferencia del paradigma europeo o norteamericano, no se trata de sociedades tan preestablecidas que permitan regulaciones repitiendo mecanismos y formas de comportamiento. En ese sentido, es importante que tenga lugar una discusión sobre la política y su función social en estos países.

De acuerdo con la apuesta de UNIR y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por la política constructivista, esta nueva modalidad tendría al menos tres dimensiones relevantes: 1) el compromiso nacional debería ser visto como un proceso de intercambio subjetivo, entre actores socioculturales y políticos, capaz de movilizar sus identidades; 2) exigiría relegar o reconvenir los caminos rupturistas o maximalistas de transformación social; y 3) debería acentuar los contenidos éticos de la democracia.

Lo primero está relacionado (Calderón, 2002) con el hecho de que las identidades de los sujetos sociales se construyen y reconstruyen desde los otros y en relación con otros y, en especial, aunque no de manera exclusiva, en el contacto cara a cara. Si pensamos, por ejemplo, en la interrelación entre un movimiento campesino y uno obrero, existe cierta tendencia a introducir problemas rurales en el mundo del pensamiento y la acción obrera y viceversa. Es posible una intercomunicación básica entre ellos por fuera del sistema de relaciones de dominación a las cuales puedan estar sometidos, pero tal vez esa interrelación por sí misma y en sí misma, a pesar de ser central, resulte insuficiente ante la dinámica y las características tan heterogéneas de la sociedad. Un nuevo compromiso histórico no es sólo un espacio de reafirmación de los actores sociales, sino también un espacio conflictivo de reconstrucción de los sujetos en sus metas y en sus intereses. Aquí no se argumenta a favor o en contra de un tipo de sociedad determinado, sino más bien a favor de una forma política de convivir entre diferentes que pueden construir metas compartidas, sin negar el conflicto o la discrepancia en otros numerosos planos.

El otro elemento que parece ser importante es el rechazo a cualquier forma de autoritarismo —sea de izquierda o de derecha, comunitarista o elitista—; se impone así una buena resolución del problema de la representación y de la participación, de las mediaciones entre sociedad y Estado. Esto lleva a repensar los frustrados intentos de establecer sistemas hegemónicos de una clase sobre el resto (sea esta el proletariado o la burguesía), de una región sobre las otras, o de ciertas elites estatales y líderes mesiánicos sobre partidos y fuerzas sociales; en definitiva, deberá reconsiderarse el campo popular como un problema de articulación y coordinación.

Asimismo, se justifica una preocupación por la institucionalidad, por la instauración de reglas del juego político que no determinen como única posibilidad de intercambio entre los sujetos políticos y sociales una oposición de fines últimos: el reconocimiento del otro como alguien legítimo reclama la presencia o la persistencia de valores y de normas éticas en la democracia, pero también una crítica de la experiencia histórica.

Por otra parte, también es necesario evaluar los sentidos de la negociación como espacio de regateo o de intercambio formal e informal de intereses, práctica no ajena a la realidad latinoamericana. Así, por ejemplo, el “arte de la negociación” brasileña, según Donzelot (1994), es la forma de resolver los conflictos mediante mecanismos informales de arbitraje y negociación, en una práctica en la cual se combina la libre interpretación de los principios legales, transgresión consentida de normas y producción de una legalidad informal con una jurisdicción propia y localizada, libre de amarras jurídicas y burocráticas del Estado “formal” que dislocan y subvierten la supuesta centralidad y unicidad del derecho formal como regla ordenadora de la vida social. Como

se verá en capítulos posteriores, esta “parainstitucionalidad” es una característica del conflicto y la negociación en la mayoría de los países de la región.

En la medida en que todas las organizaciones sociales son multifuncionales, la especialización en objetivos exclusivamente económicos o institucionales no existe en ninguna de ellas, y se combinan siempre en el accionar intereses y propuestas de orden social, o sea, reivindicaciones económicas y objetivos políticos. Intereses y pasiones, en la terminología de Hirschman (1996), son constitutivos de la realidad social.

Si es cierto que todo proyecto de desarrollo requiere un núcleo de intercambio económico, tecnológico, productivo y sociocultural autónomo, se deben valorar en especial los procesos de cohesión simbólica de la sociedad como base de otros procesos de integración. Tanto las negociaciones económicas como las políticas (ambas entendidas como manifestaciones de intercambio político) pueden ser ocasión de integración simbólica. Esto no equivale a la anulación de los conflictos ni a la disolución de las identidades sociales y políticas aunque podría implicar, sin embargo, la reconstitución de esas identidades.

La superación de las trabas al desarrollo propias de la situación de dependencia y de atraso tienen como límite una política progresiva en los planos económico y político, que no resulta accesible sin una reconstitución de identidades y de comportamientos. La acumulación de poder social y político para transitar con éxito un camino de consolidación y profundización de la democracia requiere asumir de diferente manera las responsabilidades sociales y nacionales de los distintos actores, pues con ello se relaciona su capacidad de regulación y articulación de conflictos y desarrollo.

Quizás el problema de la política, en este contexto, sea el de lograr en un proceso de intercambio político, a partir de agrupamientos fundados en intereses, que los actores sociales y políticos –sobre todo estos últimos–, impulsen transformaciones en el plano de la institucionalidad democrática, reinterpretando, en primer lugar, la naturaleza de la legitimidad para incidir de manera inmediata en la regulación de la economía. Aquí se aboga finalmente por una cultura del pluralismo como principal garantía de una cultura de paz con desarrollo.

Los escenarios que se acaban de narrar no son más que “pautas normativas” de comportamiento que jamás se corresponden de forma directa con la realidad social, pero permiten dilucidar una línea imaginaria posible en donde los distintos países podrían situarse. Ojalá que la región esté más cerca de la segunda figura. En gran medida esto depende de la capacidad política de la sociedad y, sobre todo, de su inteligencia para desprenderse de una cultura conspirativa y negadora del opositor, en especial en las elites y en la “clase política”, en buena parte de los intelectuales y en la sociedad civil misma. La

política, en este sentido, no sólo sería un instrumento de negociación sino un genuino ejercicio de comprensión de la memoria y de la libertad del otro.

Los actores no se hacen de la nada, no están escatológicamente constituidos; se construyen con sus identidades en los conflictos, con proyectos; en síntesis, se hacen en su subjetividad. En democracia esto está vinculado con los derechos humanos y con la comunidad de ciudadanos.

### **LOS LÍMITES “DUROS” DEL CONSTRUCTIVISMO POLÍTICO: LA CULTURA DE LA NEGACIÓN DEL OTRO Y LA DESIGUALDAD SOCIAL**

La cultura de la negación del otro es un problema de larga data. La relación histórica con el otro-distinto-de-sí-mismo ha sido de constante negación:<sup>3</sup> nació con la Conquista, mutó durante la Colonia, y se prolongó de diversas formas con la República y con las distintas fases históricas que vivieron las sociedades latinoamericanas.

Esta negación tiene varias facetas: por un lado, las elites diferencian al otro de sí mismas y lo desvalorizan proyectándolo como inferior (mujer, indio, negro mestizo, marginal urbano, campesino, etc.); también, el otro puede ser un extranjero, percibido como amenaza desde “afuera” a la propia identidad (aunque, paradójicamente, a la vez que las elites niegan a ese otro exterior, también se han identificado con él de manera acrítica y emuladora, en especial cuando este es europeo o norteamericano). Desde el punto de vista del “negado”, este vínculo también se vive con más de una faceta: a veces este introyecta dicha negación y cercena su propia identidad; otras, la vive como una asimilación deseada, pero nunca plenamente realizada. Pero también se construye una identidad en los conflictos, en la resistencia y la asimilación crítica. Gran parte de los movimientos de afirmación cultural comparten esta última tendencia.

Esta negación de la diferencia ha sido el principal límite cultural a la paz, la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos en América Latina. Ha obstaculizado un proyecto integrador de la modernidad, en tanto se introyecta en su versión más restringida: como descalificación de las culturas no secularizadas, no católicas, no modernizadas y no blancas. La comunidad construida a partir del proyecto ilustrado primero, y modernizador después,

3 Para un análisis de la dialéctica de la negación del otro véase Calderón y otros (1993). Para un análisis filosófico sobre la violencia política, véase Gruner (1997).

está poblada de discriminaciones internas que impiden la difusión universal en el ejercicio de la ciudadanía (y con ello, la plena vigencia de los derechos humanos). En gran medida esta mecánica excluyente de la modernización se explica por su precedente: la negación del otro fue construida de modo sistemático en la Conquista, la evangelización y la Colonia, y no se resolvió por completo con las revoluciones republicanas.

La contracara de la negación del otro es un amplio y variado tejido multicultural latinoamericano, producto de un largo proceso histórico de resistencia y creación. Las diversas identidades y sus organizaciones de distintas fuentes –pueblos originarios, afrolatinoamericanos, eurolatinoamericanos, y de diferentes partes del mundo– han constituido una fuerza cultural que, en interacción con ellas mismas, conformaron un tejido multicolor y diverso, principal patrimonio de nuestras sociedades. Se trata de una compenetración intercultural, una suerte de “asimilación creativa” de la modernidad precisamente desde este patrimonio cultural genuino. Hoy este tejido enfrenta nuevos conflictos y desafíos. Nuestra hipótesis es que la principal barrera para superar, bajo la democracia, la dialéctica de la negación del otro consiste en superar los patrones actuales e históricos de desigualdad.

La desigualdad y la exclusión social encuentran un precedente cultural en la negación del otro, pero además la incorporan en los efectos excluyentes de las políticas económicas ejecutadas durante décadas. Desde el punto de vista conceptual, la desigualdad y la exclusión se complementan y refuerzan con una desigualdad compleja que en códigos de la política constructivista se traduce en la construcción de un nuevo campo de conflictos originado por la búsqueda de un orden más plural y justo.

En esta perspectiva, la igualdad es fruto de una evaluación de las relaciones sociales preexistentes en una sociedad. La igualdad y la noción misma de justicia son el resultado de una construcción colectiva de la comunidad política, siendo precisamente la propia sociedad deliberante, en sus múltiples diversidades, la que interpreta y da sentido a esta igualdad. En otras palabras, sólo en deliberación cobra sentido una visión y una práctica de la igualdad. Si bien se reconoce que en muchos planos y aspectos existe desigualdad social fruto de las características de la lógica misma del poder, en el plano de la política existiría una comunidad de ciudadanos que por lógica tienden a la igualdad. Dicho de otro modo, se busca que los actores deliberantes sean conscientes de sí mismos como sujetos capaces para tomar decisiones con otros sobre el tipo de orientaciones que pueda tener la sociedad (Miller y Walzer, 1995; Walzer, 1998).

Se trata de la construcción de una acción colectiva argumentativa que permita optimizar el logro de intereses particulares en la medida en que se amplíen al conjunto social. Es un proceso cuyos resultados serán más efectivos cuanto mayores sean las oportunidades de una vasta gama de actores. El bien

común, en tanto se construye con otros en espacios públicos deliberativos, es algo que beneficia a todos. En consecuencia, es un procedimiento que da sentido a la práctica política porque es legítimo y eficiente para tomar decisiones (Sen, 1999).

La política constructivista entre distintos actores puede ser entendida como una práctica que permite intercambiar aspiraciones e intereses a partir de valores democráticos compartidos en el marco de una institucionalidad que despierte confianza y compromiso por parte de los actores. Este proceso supone que los diálogos e intercambios simbólicos se den en la búsqueda de un bien común que se sustente en la igualdad entre los deliberantes. Es decir, la agenda y el procesamiento de conflictos están orientados por una deliberación pública entre los participantes. Los problemas, desde esta óptica, se resuelven de manera colectiva a través de la argumentación y contraargumentación entre los involucrados, y por la capacidad de transformar tales ejercicios de discusión en agendas y resultados prácticos evaluables en conjunto. Esto cobra especial sentido en la región en las experiencias locales de deliberación y consenso más que en experiencias nacionales o globales.

La desigualdad priva de los derechos sociales básicos, tales como el derecho al trabajo, a una remuneración justa, y a la satisfacción de necesidades básicas de nutrición, vivienda y salud. No es de extrañar, pues, la emergencia de conflictos violentos al calor de un desarrollo tan inequitativo. Por el lado de los sectores más desfavorecidos, el escepticismo generado por las promesas incumplidas provoca tendencias a la frustración, a la anomia y a la violencia.

Como argumenta Galtung, cuando no se puede reconocer a un agresor

lo que hay es violencia estructural, como la pobreza que produce sufrimiento y muerte prematura y es fruto de un modo de organizar la sociedad y de distribuir recursos y oportunidades o el recorte de libertades políticas, que no es una fatalidad sino una injusticia. [...] La violencia cultural es una forma de daño que se expresa en creencias, valores, modos de pensar y de dirigir las acciones, que suelen convertirse en “sentidos comunes” e invitan a la violencia directa y/o intentan legitimar la violencia estructural. Es el caso del racismo, del machismo, del etnocentrismo, del odio religioso etc., que pueden ocasionar la destrucción del tejido social (Galtung, citado en UNIR, 2010).

Por el lado de los beneficiarios del progreso, esta violencia se asocia con la defensa de los beneficios de clase o de elite. Los golpes de Estado que de manera sistemática interrumpieron períodos de alta movilización social y pugna distributiva siempre han sido alentados, cuando no promovidos, por los grupos económicos de mayores ingresos. En este sentido, América Latina ostenta

una triste historia en la que se entrelazan el terror de Estado y la preservación de sociedades estamentales. La violación de los derechos humanos no es pues sólo cosa de ideologías de la muerte o prevalencia de medios sobre fines, sino también la defensa a cualquier costo de los privilegios de minorías opulentas sobre mayorías populares. La facilidad con que estas minorías han apoyado regímenes de facto para preservar el statu quo también se liga con la larga tradición de exclusión cultural y negación del otro. Sin embargo, el resultado más penoso no sólo es el miedo cotidiano (del distinto o incluso a “sí mismo”) como rasgo estructural, sino la creación de una base social importante que reclama más violencia para mantener umbrales mínimos de seguridad ciudadana. El autoritarismo y el miedo en América Latina no sólo se dan entre las élites, sino que también están arraigados en la cultura de la sociedad. El autoritarismo es el producto de décadas de negación.

#### **LOS CONFLICTOS, LA CONFLICTIVIDAD Y SU LUGAR CENTRAL EN LA POLÍTICA**

Es conveniente precisar una aproximación más operativa sobre la teoría del conflicto.

Un primer acercamiento práctico entiende por conflicto a

un tipo de relación en la cual: 1) organizaciones o actores sociales se ven a sí mismas compartiendo una identidad distinta de la de otros grupos; 2) una o más colectividades se ven a sí mismas padeciendo una injusticia, una privación o una amenaza; 3) miembros de al menos un grupo comienzan a creer que otro grupo, persona o institución es responsable de su motivo de demanda y formulan el objetivo de que la otra parte cambie lo suficiente como para aliviar la injusticia que padecen; y 4) un grupo cree que puede inducir a la otra parte a cambiar en el sentido que él quiere e intenta producir el cambio (Kriesberg, 1997, traducción propia).

En el proceso del conflicto se manifiestan la identidad, los intereses y las orientaciones de las distintas partes, dejando en evidencia las relaciones de poder que se cuestionan. Asimismo, los diversos intereses son percibidos por las partes como opuestos o imposibles de lograr en su totalidad por incompatibilidad con los de los otros (Hocker y Wilmot, 1985). Por otra parte, y aunque no sea el objetivo expresado del conflicto, muchas veces este demuestra carencias en el plano de la integración social y económica.

Lo dicho hasta aquí implica insistir en la idea de que el conflicto es inherente a toda sociedad y puede promover importantes cambios sociales: no hay cambio sin conflicto, aunque puede haber conflicto sin cambio e incluso puede tener resultados destructivos (Kriesberg, 1999). Además, el conflicto siempre está presente, de manera latente o manifiesta, como expresión del propio dinamismo y diversidad social.

Desde otro punto de vista, la dificultad para regular los conflictos en una lógica instrumentalista de la política radica en que en ellos se muestra el poder de cada parte. Esto implica que ni la duración ni los métodos empleados pueden preverse, y la negociación se da cuando una de las partes es consciente de que la otra es más poderosa (por ejemplo, cuando el Estado reprime de manera violenta alguna manifestación). Así, la incertidumbre constituye un rasgo central del desarrollo del conflicto –e incluso de la solución a la crisis que lo originó– ya que no se sabe cuál será su evolución.<sup>4</sup>

El proceso de negociación –a través del cual las partes involucradas en el conflicto intercambian soluciones a diversos problemas–, no sólo se encara cuando una de las partes demuestra, ejerciendo violencia sobre la otra, que es más poderosa. Para mostrar cuál es su grado de poder, cada una de las partes intentará conseguir los mejores resultados posibles, para lo que recurre al uso de los instrumentos de mayor presión sobre la otra, como por ejemplo, realizar bloqueos y hacer barricadas (en el caso de las organizaciones populares), o sacar tanques militares a las calles y reprimir físicamente (en el caso del Estado, poseedor del uso “legítimo” de la violencia).

Desde una perspectiva constructivista, existen otras opciones para negociar conflictos. Entre ellas, la intervención de un tercero que medie o intente conciliar a las partes. En general, este papel es llevado a cabo por instituciones o personalidades que son aceptadas como imparciales por los grupos en conflicto, hecho que ofrece confianza en cuanto a la objetividad que intentarían hacer primar en la negociación para llegar a un acuerdo. Sin embargo, lo fundamental radica en que los actores mismos tengan una disposición subjetiva a resolver sus conflictos mediante el diálogo. Para Ayestarán (2000), existen al menos tres requisitos para la negociación de conflictos sociales, a saber: 1) que haya una comprensión común en cuanto a las causas y el sentido del conflicto; 2) que se logre una redistribución de poder (redistribuyendo los recursos) para acortar la distancia entre las partes; 3) que exista conciencia de la interdependencia entre las partes, sin resignar la propia identidad pero sabiendo

4 Para Freund (1979), el conflicto es una lucha entre partes que se perciben como enemigas.

que es necesario colaborar con la otra parte para resolver el conflicto.<sup>5</sup> Sin embargo, en definitiva se trata de desarrollar una lógica cultural y pluralista del conflicto, y esto está asociado con la subjetividad de los actores.

Se adopta una definición clásica de conflicto social como un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizados con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social.<sup>6</sup> Un conflicto social se da cuando un grupo, actor o movimiento (obreros, empresarios, campesinos, indígenas, maestros, movimiento cívico, estudiantes, gremios, universitarios) expresa una situación de malestar colectivo de forma hostil a través de demandas y medidas de presión más o menos violentas (huelgas, marchas, motines, movilizaciones, tomas de instalaciones, paros, revueltas) contra alguna instancia pública (presidente, gobierno central, gobiernos locales) o privada (empresarios, asociación o empresa particular) a la que considera responsable de dicha situación.

Esta definición restringe el campo de indagación y se focaliza en los agentes, las tipologías y las formas del conflicto que encarnan de modo más directo la relación entre Estado y sociedad civil (en particular, entre institucionalidad y movimientos sociales, como expresión organizada, activa y movilizada).

El análisis de conflicto que en general se realiza se suele centrar en su parte visible (“epicentro”) o en la superficie: los bloqueos, los enfrentamientos, las tomas de tierras, las huelgas o los actos de presión. Sin embargo, estudios más profundos de la conformación y de las raíces de los conflictos llegan a identificar causas estructurales o de fondo, también denominadas epicentros. Estos se caracterizan por ser temas arraigados tanto a nivel histórico como sociopolítico: la exclusión, injusticias, demandas por la identidad, la autonomía y la necesidad de un nuevo pacto social. Según Lederach (2003), la diferenciación entre episodio y epicentro consiste en que debajo

5 Ayestarán (2000: 7) sostiene que el fracaso del proceso de negociación vuelve estratégico al conflicto; cuando esto sucede, las partes involucradas piensan que si una gana la otra indefectiblemente pierde, lo que lleva a una escalada irracional del conflicto, perspectiva desde la cual ninguna de las partes abandona su posición inicial y se pierde espacio para negociar, quedando sólo la posibilidad de “regatear”, forma más antagonica y con menor sinergia que la de la negociación. Según Bazerman y Neale (1993: 33): “Para eliminar la escalada irracional [del conflicto] hay que comprender los factores psicológicos que la alimentan. Cuando uno elige una línea de acción, la percepción y el juicio se vuelven tendenciosos, lo cual lleva a tomar decisiones irracionales para conocer las impresiones de los demás y conduce a una espiral creciente de competencia negativa”.

6 Adaptación de la definición de Lorenzo Cadarso (2001).

de los episodios subyacen los grandes temas pendientes que requieren ser transformados, como la exclusión, la extrema desigualdad, la violación de los derechos humanos, el desigual acceso a recursos, a la tierra, y la débil institucionalidad. A veces entendidas como el “contenido” o la “sustancia” y las “causas originarias”, las dimensiones estructurales centran su atención en las áreas relacionadas con las necesidades humanas básicas, la reproducción simple o ampliada, el acceso a recursos y modelos institucionales de toma de decisiones, el reconocimiento o la negación de las identidades y demandas culturales. Enfatizando la dimensión epicéntrica se puede tratar de entender el conflicto social desde un punto de vista estructural, lo cual resulta clave cuando se habla de crisis de gobernabilidad.

La categoría de conflicto social es útil para observar y analizar un conflicto cuando es un visitante momentáneo de la sociedad, pero no da cuenta de una visión holística y de las situaciones que se producen cuando los conflictos se propagan, extienden y perpetúan. Entonces es importante introducir la noción de conflictividad, porque da cuenta de un proceso de conjunto, no de un hecho particularizado. Para Sarti y Aguilar (2006),

la conflictividad es una resultante histórica que deviene a partir de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales y multicau-sales que al correr de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas, y por consiguiente, estas se arraigaron; atraviesan o tienen ingredientes (como causa, y a la vez, como efecto) que con el tiempo se dinamizan, intersecan y realimentan mutuamente.

La conflictividad es entonces un proceso; no una simple suma de conflictos puntuales, sino su totalidad y las relaciones que se establecen a partir de ellos. De ahí se podrían mirar las tendencias de este conjunto considerando agregados sociales y no actores singulares. De acuerdo con una visión estructural, la conflictividad sería una característica presente en cualquier sociedad, que no es negativa en sí misma sino portadora de cambios y renovaciones. El grado de inestabilidad para la gobernabilidad y el régimen democrático definiría en este caso sus efectos negativos.

La conflictividad y los conflictos no pueden estar desvinculados y en muchas ocasiones, la división entre ambos conceptos en muchos casos [sic] puede ser confusa. Una comparación útil es visualizar la diferencia entre conflictividad y conflictos como algo semejante a la diferencia entre la educación y las clases, siendo la educación un proceso mucho más amplio y complejo mientras las clases son experiencias concretas de educación. Otra figura útil es ver estos

conceptos como conjuntos: la conflictividad contiene dentro de sí a los diferentes conflictos, pero los conflictos no contienen en su totalidad todo lo que implica la conflictividad (Monzón, s/f).

Al igual que los conflictos sociales, también la conflictividad puede tomar formas y características distintas, dependiendo de varios elementos como la tipología de las demandas de los conflictos que se dan en un determinado tiempo y espacio, los actores movilizados, los medios de presión y los niveles de violencia. La conflictividad puede ser también visualizada como campos diferenciados de conflictos que corresponden a espacios diversos, como por ejemplo aquellos referidos a la reproducción social, a espacios institucionales o culturales, como se presentan en este estudio. Sin embargo, debe quedar claro que la conflictividad no se vislumbra sólo tomando en cuenta la sumatoria de los conflictos, sino que es algo más que la suma de las partes. Expresa dinámicas estructurales diferenciadas en los distintos campos de la vida de una sociedad. En otras palabras, la coyuntura conflictual en un determinado tiempo y espacio se define por características y campos propios que derivan de una tipología de los conflictos, pero también de dimensiones macroestructurales del conjunto. Como escribe Monzón:

Cuando hablamos de conflictividad, nos referimos a una dimensión mucho más amplia que simplemente la “suma de los conflictos”. Aunque existe muy poca literatura con nociones conceptuales claras al respecto, la conflictividad como constante en las relaciones sociales implica la existencia de condiciones económico-estructurales y psicológico-culturales que hacen que las personas y grupos se comporten de cierta manera particular frente a sus necesidades, intereses y problemas, frente a otros actores (Monzón, s/f).

A este nivel es interesante rescatar el “conflicto estructurante” de Wiewiorka (2005), es decir, aquel que tiene la propiedad de controlar los niveles de violencia a través de cierto grado de “institucionalización” de determinados ejes conflictivos fundamentales (el autor proporciona dos ejemplos: la Guerra Fría y el movimiento obrero de la década de los setenta en Europa). En este sentido, el conflicto (o la conflictividad) perfectamente institucionalizado estaría al extremo de un contínuum que tiene en el otro extremo a la violencia.

**CONFLICTIVIDAD Y GOBERNABILIDAD**

Desde un punto de vista referido a la gobernabilidad democrática, Lipset (1987) formuló la hipótesis de que “la estabilidad de un sistema democrático depende tanto de su eficacia como de su legitimidad”. ¿De qué depende la gobernabilidad en un Estado? De la capacidad política de una sociedad para procesar sus conflictos sin desmedro de su institucionalidad y produciendo estabilidad. En este sentido, este concepto tiene una dimensión positiva implícita: define una condición estructural que favorece el ejercicio efectivo de gobierno y se basa en un criterio normativo que define un grado mínimo de “bondad” de parte de este de acuerdo con el nivel de satisfacción de la ciudadanía. Es claro que este criterio está sesgado por los condicionamientos en los juicios y las tomas de decisiones de los ciudadanos, que dependen de varios factores y en especial de su “punto de referencia”, es decir, del *outcome* esperado y deseado de una cierta situación social, la forma –incluidos los condicionamientos– según la cual los individuos definen su grado de satisfacción, expresan sus juicios y toman acciones.<sup>7</sup>

Haciendo énfasis en la relación dinámica entre sociedad civil y Estado, Camou (2001) define la gobernabilidad como “el estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político de responderlas de manera legítima y eficaz”. Según Prats i Catalá (2001), la gobernabilidad es una atribución de la sociedad en su conjunto y no sólo del gobierno, y se da cuando un sistema social “está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”. Esta definición, por un lado, no implica una correspondencia entre gobernabilidad y democracia y, por otro lado, pone en el centro el tema de la canalización institucional y normativa de la conflictividad como un elemento clave para un sistema “gobernable”.

Tanto la tipología de los conflictos como la conflictividad son elementos clave que definen los momentos de crisis de la gobernabilidad, siempre y cuando asuman determinadas características que desestabilicen el sistema y lo hagan precipitar hacia una situación de ingobernabilidad. Una crisis de este tipo es

7 La teoría de la referencia dependiente sugiere que las personas actúan para modificar el ambiente hasta que la situación se diferencie del *outcome* esperado, es decir, el punto de referencia mismo (Appadurai, 2004; Rao y Walton, 2004; Doorenspleet, 2000).

susceptible de producirse cuando los actores e instituciones políticas no tienen la capacidad de procesar ni gestionar la complejidad social ni los riesgos y desafíos que esta supone. Una intensa conflictividad social se articula en torno a demandas macropolíticas (radicalidad de los actores) y se desarrolla en un contexto de capacidades políticas deterioradas, malestar ciudadano con la política y la democracia, y con deficiencias serias en la gestión política del gobierno. Se pueden tomar como indicadores de crisis de gobernabilidad aquellas situaciones en las que se produzca inestabilidad política en la composición del gobierno (cambios imprevistos en la jefatura del Ejecutivo o en el Gabinete), del Parlamento o del Poder Judicial que pudieran afectar su integridad o causar cambios significativos (aceleramiento o rectificación) en sus políticas. También se trata de conflictos que pongan en tensión las relaciones entre los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), niveles del gobierno (federal, estatal, municipal y sus equivalentes) e instituciones autónomas (electorales, bancarias, de transparencia, de rendición de cuentas y otras afines) (Cadena-Roa, 2009: 1).

La gobernabilidad misma es una construcción política que supone, por una parte, mantener al menos umbrales mínimos de funcionamiento de la economía y de las instituciones (PNUD-PAPEP, 2008b: 87), es decir, una gobernabilidad sistémica y, por otra, capacidad de inclusión, cohesión social y gestión institucional de los conflictos, es decir, gobernabilidad progresiva.<sup>8</sup>

En este sentido, la gobernabilidad buscaría “construir un estado de equilibrio dinámico entre demandas de la sociedad y la capacidad de respuesta del sistema político” (PNUD-PAPEP, 2008b: 87), lo cual implica desarrollo institucional y fortalecimiento de la cultura política democrática. En suma, una política constructivista.

### **HACIA UNA PRÁCTICA CONSTRUCTIVISTA PARA PROCESAR CONFLICTOS**

En anteriores trabajos se desarrolló la noción de gramática del conflicto (Calderón y Dos Santos, 1995). A continuación, se sintetizan las principales ideas respecto a este mecanismo:

1. Es necesario que existan los medios adecuados para explicar los conflictos e informar sobre ellos al conjunto de la sociedad, a

<sup>8</sup> Para un análisis conceptual de casos nacionales, véase PNUD-PAPEP (2009a).

- fin de que no sean soslayados ni opacados por una parte de los actores. Aquí podrían cumplir un papel fundamental los medios de comunicación.
2. Es preciso contar con canales de participación representativa para que en la deliberación y negociación sean contemplados todos los intereses, actores y argumentos que intervienen.
  3. Es indispensable que los distintos actores del conflicto tengan plena conciencia de que toda la negociación presupone la voluntad de las partes de respaldar, respetar y hacer respetar un acuerdo que implica cierto grado de concesiones mutuas respecto de las exigencias o posiciones originales de cada cual.
  4. Es importante elaborar los conflictos con un consenso previo en torno a algunos metavalores que permitan a las partes negociar dentro de los límites previamente acordados y que permitan confrontar argumentos en un lenguaje común. Por ejemplo, la paz social.
  5. Es importante un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que posteriormente no respeten los términos acordados en la negociación del conflicto, a fin de no convertir los mecanismos de negociación en formalidades vacías.
  6. Es pertinente una definición adecuada de los conflictos cuya resolución exige determinada competencia técnica y, por tanto, deben ser procesados por quienes acrediten dicha competencia.

### **LA REDEFINICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO, LA COMUNICACIÓN Y LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA**

La subjetividad está asociada con identidades, aspiraciones y malestares, con dudas, conflictos, demandas y deseos, y con las ansiedades de las personas y colectividades, que intentan integrar sus vivencias al espacio público y al discurso político, que buscan que la sociedad como un todo reconozca las subjetividades, y con ello sus experiencias cotidianas, como una parte fundamental de la vida social (Lechner, 2003).

La subjetividad cobra especial importancia como contraparte de los procesos de desarrollo capitalista a escala global. Las múltiples manifestaciones socioculturales y subjetivas constituyen hoy una fuerza que, sin ser ajena a tales dinámicas, se opone y entra en tensión con una lógica instrumental y cosificadora de la globalización, el mercado y la tecnoeconomía de la informa-

ción; en suma, la subjetividad se opone a una lógica que implica una mayor concentración del poder.<sup>9</sup>

A través de las transformaciones de la industria y el mercado cultural, la globalización ha incidido de manera paradójica en la expansión y multiplicación de las subjetividades y en el pluralismo constitutivo de las sociedades. La subjetividad asociada con la expansión de la ciudadanía es la mejor garantía para una renovación de la política y, en especial, para disputar orientaciones puramente consumistas o comunitaristas del desarrollo.

Hoy los actores y los nuevos movimientos socioculturales se construyen en relación con el desarrollo de sus propias subjetividades, que se establecen en articulación con los nuevos dominios de la ciencia, la tecnología, el conocimiento y de la sociedad red. Las subjetividades constituyen una tensión intrínseca del propio devenir de la globalización. Cabalmente, por esto la subjetividad, los actores y la globalización no son fenómenos separados; se hacen en relación con una nueva tensión histórica, en el marco de la cual se desarrollan las sociedades contemporáneas.

En este sentido, los límites de los sistemas de representación política de lo social están asociados, por una parte, con los mecanismos objetivos y subjetivos de complejización de las sociedades y, por otra, con persuasivas formas de penetración creciente de los medios de comunicación social: primero la radio y la televisión, luego las tecnologías horizontales como Internet y los teléfonos móviles, así como variadas y dinámicas formas de expresión (*SMS*, *blogs*, *podcasts* y *wikis*, entre otros).

Las nuevas formas de comunicación modifican y recodifican la política, los conflictos sociales y, en definitiva, el espacio público. Sin embargo, es importante destacar un problema: la construcción de las realidades sociales en estos medios, por lo general, es simplificada y esquemática y reduce la capacidad de deliberación entre los actores (Manin, 1992), pero a la vez tiene un alcance informativo a escala universal inédito en la historia humana. Nadie duda de que varios de los avances sociales y democráticos registrados en diversos lugares del mundo actual son impensables sin el poder de comunicación de estos medios. Aumentan el mercado y la industria del consumo, se limitan los diálogos argumentativos, pero también aumenta, se va horizontalizando y se universaliza la comunicación social y política y, con ello, la definición de la política y el conflicto cambian. Hoy la esfera pública y los conflictos se representan cada vez más en los medios.

Castells (2009) ha desarrollado la tesis de que la comunicación, y en especial aquella socializada, apoya la producción social de significados y es el

9 Castells (1997a) habla de la red y el yo, mientras que Touraine (1998) opone la subjetividad o el sujeto a la globalización económica.

campo de conflicto donde se expresan las personas y sus sociedades. Según el autor, las mutaciones tecnológicas en aumento expanden el alcance de los medios a todas las esferas de la vida social en una red que es al mismo tiempo local, global, genérica y personal. Como resultado, las relaciones de poder, así como la conflictividad, se dan, desarrollan y deciden en los espacios de la comunicación pública. En este sentido, si las relaciones de poder son siempre conflictivas, ya que las sociedades son intrínsecamente heterogéneas y contradictorias, la relación entre comunicación y poder refleja los intereses conflictivos que existen en sociedades específicas.

Como se analizará más adelante respecto de los medios de comunicación estudiados en este libro, las industrias culturales trabajan en red, son concentradas y a la vez segmentadas, lo cual genera un sistema de competencia cuasioligopólica. Sin embargo, el poder no sólo se asienta en las lógicas cuasioligopólicas de los medios, sino también en la capacidad de opinión de las personas y sus sociedades. La televisión es el principal medio de comunicación entre el sistema de toma de decisiones políticas y la gente. Hoy la política es sobre todo mediática, y sus acciones son reelaboradas por los medios. Estos a su vez pueden ser plurales y competitivos, pues para permanecer necesitan mantener la credibilidad de las personas y enfrentar a sus competidores. Los medios no tienen todo el poder; construyen un espacio en el cual este se decide y, por lo tanto, también el conflicto. Cada vez más la política y la suerte de los conflictos dependen de la presencia mediática.

Los medios son fuentes de poder, son instituciones y empresas que construyen significados e imaginarios públicos sobre el conflicto, socializando a las personas. Necesitan de los conflictos y estos los necesitan a ellos. Son, en suma, espacios públicos donde se reflejan, crean y disputan las relaciones de poder, donde se reconocen los conflictos entre los actores en pugna. No son neutrales, pero tampoco instrumentos mecánicos de poder; constituyen el lugar donde se expresan los intereses políticos y sociales, y son también negocios. Sus características dependerán del mercado y del juego de intereses y presiones de los actores concretos.

Pareciera que no existiese una relación funcional entre política y poder mediático. No obstante, desde una perspectiva constructivista, los medios construyen realidad, elaboran narrativas e imaginarios colectivos y públicos que tiene un impacto en la dinámica de los conflictos y en la vida de las personas, en la toma de decisiones de los actores y en especial en la elaboración de agencias, es decir, en la búsqueda de una relación fértil entre metas y resultados por parte de los actores sociales y políticos.

Casi en todas las sociedades, los conflictos se suscitan de diferentes formas, sentidos e intensidades. En la región y a escala global –como se verá en el capítulo 2–, los conflictos han crecido alrededor de demandas diversas y a menudo

fragmentadas. Lo peculiar radica en que tales demandas ponen en evidencia las tremendas limitaciones del patrón de globalización, hoy en crisis para reproducirse. En Latinoamérica los conflictos arrastran el peso de un pasado de enormes desigualdades estructurales e institucionales y, a la vez, demandan el reconocimiento de arcanas y nuevas identidades. En este ámbito, el desarrollo de la autocomunicación masiva ofrece una base para que los actores en conflicto construyan su autonomía y busquen satisfacer sus necesidades y demandas. De hecho, según Castells (2009), sin estos medios de autocomunicación los nuevos movimientos o actores no podrían ser concebidos; la comunicación digital puede constituirse, así, en una forma muy utilizada para organizarse y luchar. El capítulo 8 trata e ilustra las características de los nuevos conflictos y movimientos en Latinoamérica, centrándose en la información sobre el conflicto producida por los medios de comunicación de la prensa escrita.

Los actores cambian bajo las tensiones que suponen las nuevas relaciones de poder y buscan constituir nuevos órdenes institucionales más legítimos, eficientes y eficaces, que permitan a las sociedades mismas convivir con dignidad. El espacio público es el lugar donde se expresan los intereses y proyectos diversos que pueden ser procesados y reelaborados por una política constructivista, que busca acuerdos en función del bien común. Sin embargo, vale la pena insistir en que el espacio público no sólo es definido en el ámbito comunicacional, sino que también es disputado en la sociedad misma en tanto portador de un nuevo momento histórico que emerge en el mundo contemporáneo.

Desde el punto de vista de la construcción de un orden conflictivo, la articulación y la integración de las distintas subjetividades y culturas en el espacio público comunicacional aparecen en el centro del escenario. Es por esto que en esta lógica comunicacional la expansión de la ciudadanía es la principal garantía de la igualdad, es el sujeto de la igualdad. La ciudadanía y la igualdad son inseparables, pero necesitan ser renovadas de manera permanente a partir del uso creativo de estos nuevos códigos de comunicación.

Los nuevos derechos culturales asociados con la expansión de subjetividades individuales y colectivas (de religiones, etnias, género, sexualidad, migraciones, ecología, etc.), que redefinen nuestras sociedades como multiculturales, necesitan, para poder constituirse democráticamente, vincularse con la educación y el conocimiento que suponen las nuevas condiciones tecnológicas de la sociedad red actual y de la economía de la tecnoinformación. Resulta muy difícil la expansión de subjetividades y libertades culturales sin el desarrollo de una ciudadanía social renovada, sin el desarrollo colectivo de estos nuevos códigos de comunicación. Pero también resulta imposible pensar en la expansión de una ciudadanía social y de reconocimiento de los nuevos derechos culturales *aggiornados* sin el reconocimiento pleno del estatus político de cada uno de los ciudadanos. Por este motivo la construcción de una comunidad

política de ciudadanos es el ámbito de reconocimiento de la expansión de las nuevas subjetividades y capacidades comunicacionales.

Parece fundamental reconocer, por otra parte, que existen tensiones y contradicciones entre la expansión de las particularidades subjetivas y el elemento común, universal, del ciudadano. El Estado es el que garantiza esa unidad, que trasciende las subjetividades diversas para poder constituirse como tal. De esta manera, en democracia, esta integralidad entre ciudadanía y política está vinculada con una comunidad política de ciudadanos renovados. La ciudadanía política constituye el referente universal del pluralismo subjetivo de nuestras sociedades. Los movimientos sociales y culturales mismos buscan el reconocimiento de sus nuevos derechos: de participación, de distribución y de reconocimiento; pero su concreción democrática está precisamente asociada con este tipo de comunidad.

Lo específico es que estos movimientos y estas demandas de reconocimiento de subjetividades están asociados con los procesos de transformación de las nuevas tecnologías de comunicación y de la sociedad red. Hoy, las dinámicas de los nuevos movimientos socioculturales se expresan y desarrollan en las sociedades de la información y buscan transformar las relaciones de poder, tanto dentro como fuera de la red. Este es seguramente el desafío más significativo de estas nuevas subjetividades, porque es en la red donde se expresan y desarrollan las nuevas formas de poder. Allí se constituye, pues, entre otras cosas, el sentido de la acción de los nuevos movimientos alterglobalización, dando lugar a nuevas formas de sociabilidad y socialización.

Los patrones de socialización de las nuevas generaciones son diferentes a los del pasado. La relación entre educación y empleo es más compleja y difícil; las mutaciones y las rupturas del monopolio del poder en la escuela, en la familia, en el barrio y en la propia seguridad de la vida cotidiana se redefinen a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y las nuevas subjetividades culturales están cada vez más asociadas con los usos sociales de estas nuevas tecnologías. Las actuales formas de sociabilidad son paradójicas, pues están abiertas al universo de la red, pero tienen mayor impacto entre grupos y en espacios más restringidos.

La nueva cultura de la tecnosociabilidad modifica la subjetividad, cambia los patrones de conocimiento y la vida cotidiana de las personas y de las comunidades. Sin embargo, esto no se hace en el vacío, sino en el marco de experiencias de relaciones sociales conflictivas, históricas y concretas. Esta nueva subjetividad constituye hoy la nueva fuerza constructivista del cambio democrático.

## 2. La multicrisis global

### EL ANDAMIAJE DE LAS MÚLTIPLES CRISIS CONTEMPORÁNEAS

El mundo de hoy vive un momento crucial dado que, como nunca antes en la historia, condensa diversos tipos de crisis: aquellas de temporalidades diferentes (como la crisis europea, más bien reciente, a diferencia de la crisis intercivilizatoria entre Occidente y el islamismo, que se retrotrae a la expansión del Imperio Otomano), las de signos distintos (como la ecológica, más bien amenazante, o la geopolítica, democratizadora), y la más espectacular, la financiera global.

Todas ellas son, por supuesto, crisis modernas porque son producto de –y pueden ser resueltas por– *decisiones*, tal como lo señaló Ulrich Beck hace una década en *La sociedad del riesgo*, “lo que a su vez significa que no pueden ser adjudicadas a fuerzas de la naturaleza, dioses y demonios” (1999: 36). Se está lejos de la Edad Media y sus crisis trágicas –epidemias, pestes, calamidades, brujerías y miseria–, cuando se citaba a Dios ante el tribunal de los hombres y se oraba con fruición por contar con la gracia del cielo.

El concepto de “crisis” implica que la continuidad de un proceso (como tendencia y orientación intelectual) se ve amenazada, paulatina o bruscamente, hasta detenerse, bloquearse o desequilibrarse. Esta nueva situación de urgencia abre un paréntesis de incertidumbre intenso que incide sobre los implicados y decisores al punto de apremiarlos para resolverla; sin embargo, su interacción vibrante será la que determine si el proceso interrumpido continuará viabilizándose o, por el contrario, se dirigirá hacia una fase de regresión, transición, inflexión o ruptura. En pocas palabras, la crisis se constituye en un “momento decisivo en la evolución de un proceso incierto” (PNUD-PAPEP, 2008b: 75). Momento decisivo para la continuidad de la tendencia y su orientación intelectual, pero a la vez incierto, pues la historia definirá si la crisis modificará la realidad o preservará el statu quo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El abordaje procesual de la crisis se basa en propuestas de diversos autores. Véase Morin (2002) y su iluminadora teoría de la crisis. También se realizan

La crisis financiera global (CFG) se manifestó en el cuestionamiento a la dupla estratégica capitalismo global desregulado/neoliberalismo. La salida de la crisis ha consistido, de un tiempo a esta parte, en una severa intervención estatal tanto en los Estados Unidos como en Europa. No está claro todavía si su resolución devendrá en el fortalecimiento de las instituciones reguladoras nacionales y globales y el eclipse del neoliberalismo en Occidente, o si la propia crisis acabará por depredar a los gobiernos keynesianos (demócrata en los Estados Unidos y socialdemócratas en la Unión Europea [UE]). Esto último implicaría restituir a gobiernos conservadores que repondrían y revitalizarían aquello mismo que ocasionó la crisis, es decir, lejos de solucionarla, en un mediano plazo más bien la agravarían.

El avance de la globalización, con la emergencia económica de China, India y Brasil y la reinsertión global de Rusia, generó no sólo un cambio en su estatus internacional, sino una nueva crisis geopolítica. La continuidad de la hegemonía occidental durante los últimos cinco siglos y la reciente unipolaridad estadounidense se vio alterada hacia un *multicentrismo equilibrador*, en el que cada una de estas potencias despliega hegemonías regionales y acompaña a escala variable a los Estados Unidos en el ejercicio de una influencia y un predominio globales. De esta forma, la cima del mundo se ha visto democratizada en cuanto a la incorporación de nuevos decisores globales, y a la vez se tornó multicivilizatoria.

A partir de los años treinta, la tendencia económica ascendente de los países europeos y la consolidación de la UE señalaban a esta última, una vez derrumbada la Unión Soviética, para ocupar su lugar en un renovado “duopolio de superpotencias”; pero la emergencia de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) resituó su influencia y su estatus internacional, y el ascenso vertiginoso de China, sobre todo, convirtió a la UE en una potencia quizás secundaria que profundizó su estado de crisis; China era más bien una de las potencias candidatas para el duopolio de colosos. El mundo se vería dividido en dos esferas geopolíticas: la euroatlántica, dominada por los Estados Unidos, y la asiática, dominada por China (Kagan, 2008: 47). La crisis europea constituye entonces una crisis de expectativas, identidad y estatus.

La crisis intercivilizatoria moderna se funda principalmente en el curso divergente y hostil entre Occidente y el mundo árabe-musulmán (iniciado con la conformación del Imperio Otomano, reforzado con su desintegración, y cuyo clímax fueron los atentados del 11-S y su inmediata respuesta con la inva-

---

destacadas reflexiones sobre el tema desde ópticas diferentes y en la vertiente latinoamericana: PNUD-PAPEP (2008b), Pérez-Liñán (2009) y Vuskovic (2007).

sión de Afganistán e Irak), que parecía avanzar de manera sostenida hacia una “guerra de los mundos”. Esta crisis puede encontrar en las revueltas árabes un punto de inflexión histórico esperanzador, sobre todo si los países del Oriente Próximo llegaron a formar también parte del gran concierto de las democracias contemporáneas.

Finalmente, el contrato natural entre el hombre y la naturaleza, honrado desde hace 15 mil años con un estilo de vida sobrio que permitió la reproducción ininterrumpida del ecosistema, se vio quebrantado desde los comienzos de la era industrial, que marcó el comienzo de la crisis ecológica –cuyo avance se aceleró a partir de 1950 y provocó un mayor calentamiento global–. Al mismo tiempo, la gente fue cobrando desde entonces mayor conciencia ecológica, poco a poco el capitalismo se fue reconvirtiendo en un capitalismo verde, y el consumismo dio paso al regreso a una vida de sobriedad, producto de una revolución cognitiva y de una “moralidad ecológica” en curso.

Se está, sin duda, ante una *multicrisis paradójica*. Múltiple porque confluyen y se imbrican todas en una misma coyuntura, y paradójica porque no todas ellas resultan negativas y amenazantes; algunas más bien abren una ventana de oportunidad inédita desde un punto de vista histórico para que el sueño kantiano de una “paz perpetua” entre los hombres y entre estos y la naturaleza se cristalice en el curso del siglo XXI.

En los siguientes párrafos se exploran más en detalle las características de cada una de estas crisis que desestabilizan el mundo contemporáneo, desde una perspectiva histórica y en términos de conflictividad y dinámicas de la violencia a nivel global.

### ATENUACIÓN DE LOS EXTREMISMOS Y CONVERGENCIA GLOBAL

Antes de la Segunda Guerra Mundial formaban parte del escenario ideológico y político mundial cuatro ideologías perfectamente circunscritas: el nazismo afincado en Alemania, el fascismo en Italia y España, el comunismo en Rusia y la democracia en los Estados Unidos, Inglaterra y Francia; todas con profundas irradiaciones internacionales.<sup>2</sup> Después de esta guerra, se retiraron del proscenio internacional dos de ellas (el nazismo y el fascismo) y quedaron

<sup>2</sup> El fascismo estuvo de moda en Latinoamérica en las décadas de 1930 y 1940, en parte porque parecía tener éxito en Italia y Alemania, así como porque numerosos inmigrantes alemanes divulgaron los postulados nazis, logrando que en varios países –fundamentalmente en Chile y Brasil– se crearan filiales del Partido Nacional Socialista Alemán (Malamud, 2006: 451-453).

las dos restantes (democracia capitalista y comunismo), que se extendieron rápidamente durante la Guerra Fría hasta constituir dos bloques mundiales: el occidental-capitalista, liderado por los Estados Unidos, y el oriental-comunista, dirigido por la Unión Soviética.

La retirada del nazismo y del fascismo le significó a la humanidad pasar por el trauma de una guerra mundial que regó de muerte los cinco continentes con 60 millones de caídos. Durante la Guerra Fría ninguno de los dos bloques desplegó acciones directas contra el otro, pero sí generaron “guerras por delegación” mediante las cuales las grandes potencias dirimieron sus luchas de intereses a través de terceros países (Fisas, 2011). Es decir, los Estados Unidos y la Unión Soviética se mantuvieron fríos, mientras el Tercer Mundo permaneció caliente: la guerra de Corea dejó 5 millones de muertos; la guerra de Vietnam, 2 millones, la Guerra Civil española, 1,2 millones. En América Latina tuvo lugar la revolución boliviana, la cubana, la sandinista y brotó una miríada de grupos guerrilleros a todo lo largo y ancho de la región (Castañeda, 1995; Mires, 2009). También en otras latitudes de la periferia surgió la utopía, intentando provocar revoluciones socialistas, como en Etiopía, Angola o Malasia.

Esto es lo que mantuvo al Tercer Mundo como una zona de guerra, mientras que el primero y el segundo iniciaban la más larga etapa de paz desde el siglo XIX. Se estima que, antes del colapso del sistema soviético, unos 19 millones de personas murieron en las más de cien “guerras, conflictos y acciones militares más importantes”, entre 1945 y 1983, casi todos ellos en el Tercer Mundo: más de 9 millones en el Extremo Oriente; 3,5 millones en África; 2,5 millones en el sureste asiático; un poco más de medio millón en Oriente Medio, sin contar la más sangrienta de estas guerras, el conflicto entre Irán e Irak entre 1980 y 1988, y bastante menos en América Latina. Los treinta años de guerra en Vietnam (1945-1975) fueron con seguridad los más cruentos y los únicos en los que fuerzas estadounidenses se involucraron en forma directa y en gran escala. En esta guerra murieron unos 50 000 norteamericanos. Las bajas vietnamitas y de otros pueblos de Indochina son difíciles de calcular, pero las estimaciones más modestas hablan de unos 2 millones (Hobsbawm, 2006: 433-434).

La posguerra abrió un período de bifurcación auspiciosa para uno y otro bloque durante casi medio siglo. La caída de la Unión Soviética en 1989 y la posterior liberalización de la economía comunista China, durante el gobierno de Deng Xiaoping (1978-1997), acelerarán el pasaje histórico de una sola de las fuerzas en pugna, cegando las posibilidades globalizadoras de la otra. Pero el islamismo y los atentados del 11-S en 2001 frustraron otra vez las expectativas de paz mundial. Entre el mundo islámico y el occidental se conformó una espiral catastrófica: *insurrecciones, ejecuciones, matanzas, guerras intestinas, torturas y atentados*, desde Nairobi hasta Madrid y desde Bali hasta Londres, pasando

por Jerba, Argel, Casablanca, Beirut, Amman, Taba, Jerusalén, Estambul, Beslán, Bombai o Bagdad, por no mencionar Marraquech.

Antes y después de la Segunda Guerra Mundial, durante casi todo el “corto siglo XX” que comenzó con la Primera Guerra Mundial y la revolución bolchevique y concluyó con la caída de la Unión Soviética, el mundo estuvo signado por divergencias totales, es decir, ideologías que tanto en su concepción del sistema económico como del régimen político se definían como antagónicas, irreconciliables y contradictorias; pero además, cuanta controversia, conflicto o crisis apareciera en escena, era *centrifugado* (extremado y radicalizado) con el fin de conseguir la quiebra del sistema enemigo e imponer, de forma alternativa y violenta, el propio en su lugar (así lo hicieron el nazismo, el comunismo y el fascismo). Es así como esta subjetividad de la negación y la centrifugación hizo que predominara la lógica schmittiana amigo/enemigo. Todo lo contrario a la política constructivista que anima el presente estudio.

El mundo postindustrial, sin embargo, está marcado por las *divergencias atenuadas* entre quienes hasta ayer eran antagonistas totales: China y Cuba, para poner dos ejemplos de órbitas geográficas distintas. En el caso chino, el antagonismo económico cesó y persiste el político; en el caso cubano, asistimos hoy a la apertura con cuentagotas de la iniciativa y propiedad privadas, aunque el régimen político sigue siendo el mismo. En consecuencia, la lógica schmittiana amigo/enemigo ha dado paso –de manera súbita, como en el caso de Rusia, o paulatina, como en el chino– a la lógica smithiana del competidor y del adversario. Esto significa que los países que transitan de la divergencia total a la atenuada, de la lógica schmittiana a la smithiana, de la geopolítica a la geoeconomía, cesan sus hostilidades bélicas y expansivas, porque en vez de plantearse como ajenos, divorciados y confrontados empiezan a funcionar en los hechos como interdependientes, interpenetrados y conectados. Y ese es precisamente el estado de la relación entre los Estados Unidos y China, Europa y Rusia.

Este es el peldaño de la atenuación: progresivos cambios cualitativos internos que en tiempos normales acercan a los enemigos de ayer en vez de alejarlos, y en tiempos de crisis, morigeran –en lugar de extremar– sus posiciones apaciguando el mundo. Pero existe otro peldaño por encima en la empinada escalera hacia la paz mundial que se encuentra en la convergencia integral y global con la democracia, la economía de mercado y la modernización: sucedió con Alemania, Italia y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, luego con España y América Latina durante la Guerra Fría, debido a “la ola simétrica de restauración democrática” (Rouquié, 2007: 420), y después con la Europa del Este.

Se puede pensar que en buena medida nos encaminamos hacia un sistema-mundo de amigos-competidores-rivales, signado por una lógica económica y

política distinta que, lejos de centrifugar las diferencias hasta convertirlas en antagonismos y los conflictos en guerras, las atenúan configurando un sistema bajo el *ethos* de la convergencia y la cultura de la negociación. Se trata de la búsqueda de opciones *dentro* de la democracia y de la economía de mercado, más que de alternativas sustitutorias *fuera* de ambos sistemas. Esto nos hace pensar que el siglo XXI no seguirá la senda destructiva del siglo anterior y que, si bien el malestar y la conflictividad continuarán, al no estar espoleadas por ideologías centrifugadoras, las salidas bélicas serán menos frecuentes que en el pasado.

Todo apunta a que la experiencia letal del siglo XX no se repetirá. Los datos del Programa de Conflictos de la Universidad de Uppsala señalan que hemos pasado de 32 conflictos armados de gran intensidad en 1990, a 19 en 2000, y 17 en 2009; en un lapso de 20 años, la cantidad de este tipo de conflictos se ha reducido a la mitad. Los datos de 2010 apuntan además a un estancamiento: no existía ningún conflicto armado que hubiera provocado más de 10 000 víctimas civiles desde su inicio en 2003. No nos encontramos aún en un escenario del que desaparecerán las guerras, pero este fenómeno social es cada vez menos frecuente y menos letal, o se está redefiniendo. En los años sesenta, el 80% de las guerras civiles terminaban con la victoria militar de una de las partes. Hacia los años noventa, este porcentaje ya se había reducido al 23%, y hoy en día es inferior al 10%. Estamos, por tanto, ante una nueva realidad (Fisas, 2011).

Por otra parte, como afirma el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 1994, los conflictos *dentro* de los países predominan por sobre aquellos *entre* países.

### LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

La causa de la crisis está, de alguna manera, vinculada con un sentimiento moral –para ponernos a tono con Adam Smith– pero nada edificante: la codicia; y en cuanto a la manera de afrontarla, es decir, de transformar la deuda privada en deuda pública, a la malicia. Estos dos sentimientos se hallan envueltos en una ideología que ha estado muy comprometida y en la picota mundial: el neoliberalismo,<sup>3</sup> cuya mayor pretensión es lograr que la globalización de los mercados avance sin considerar la globalización del Estado de derecho.

3 En 2003, Inmanuel Wallerstein predijo con gran acierto que “para 2010, lo aseguro, a duras penas nos acordaremos de esta loca fantasía momentánea”, porque se trataba de un espejismo y un engaño deliberado (2005: 197).

La crisis no comenzó con la incapacidad de un grupo de familias norteamericanas para reembolsar sus créditos inmobiliarios. Las instituciones financieras y los banqueros, los calificadores y los intermediarios, los corredores de bolsa y los gerentes incitaron (sin ningún control y en medio de una completa falta de transparencia o “asimetría de la información”) a las clases medias a endeudarse (más allá de sus posibilidades, pero avivando sus ilusiones y engatusando su razón) para financiar la compra de sus viviendas, para impulsar el crecimiento de los bienes y la producción, llevándose ellos la mayor parte de la riqueza producida sin correr el más mínimo riesgo. El “frenesí del préstamo” desencadenó un negocio colosal –el nuevo “El Dorado”–, donde en principio todos ganan (los ciudadanos, una vivienda y a veces hasta dos o tres; la economía, un crecimiento efímero donde todos incrementan sus ganancias; los políticos, la satisfacción de sus votantes, y los financieros-expertos-especuladores, ganancias colosales).<sup>4</sup>

El espejismo se quebró con el estallido de la burbuja financiera el día en que Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión del sistema financiero más grande del planeta, tuvo que afrontar su caída final. La dinámica de la crisis no se detuvo en las fronteras de los Estados Unidos, sino que cruzó con celeridad el Atlántico para instalarse con toda su virulencia en Europa. Las instituciones financieras privadas habían transferido el riesgo (“engaño” y “estafa” habría que denominarlo en lenguaje moral) a otros bancos o instituciones financieras del Viejo Continente y a un buen número de las economías emergentes, sin ningún tipo de control ni de los gobiernos ni de las organizaciones internacionales.

En el ámbito ideológico, la crisis desbarató la pretensión neoliberal de correr sin freno ni pausa, debido al frenesí financiero que acabó por reclamar la intervención del Estado (precisamente en Norteamérica el Estado federal quedó como accionista *de facto* del 79,9% de las empresas) y abrió paso a un

4 El problema devino porque los banqueros decidieron salir de su oficio aburrido y entregarse de manos llenas al becerro de oro (Stiglitz, 2010). La imagen más impactante de este comienzo de siglo es la de Alan Greenspan, exdirector del *Federal Reserve Board*, declarando ante una comisión del Congreso en octubre de 2008, donde sostuvo que se hallaba “en un estado de choque e incredulidad”. Estaba convencido de que era imposible que los organismos que concedían crédito se comportasen nunca de forma tal que pudieran comprometer los intereses de sus propios accionistas: “Sobre esta base se calcularon los riesgos durante décadas, pero todo ese edificio intelectual se desplomó el verano pasado”. Lo que estaba manifestando Greenspan era sólo la decepción de un conservador que se consideraba engañado. Su remordimiento parece significativo, porque indica el final de una época en la que los agentes económicos se comportaban con coherencia y obedecían a determinadas normas (Maalouf, 2010: 100).

consenso keynesiano de escala variable: muy decidido –inclusive entre los ultraliberales– en cuanto a rescatar al sector privado “financiero” y socializar las pérdidas, menos en cuanto a regular, controlar y limitar el sistema financiero, y mucho menos para aceptar la idea de que el capitalismo no sobrevivirá si se limita a proporcionar a los ricos los medios para hacerse más ricos (Judt, 2010: 99).

Sobre las consecuencias de tal crisis, se destacan seis observaciones:

1) *Ninguna democracia se quebró ni colapsó el sistema de partidos*, como sucedió en Alemania después de la crisis de 1929 y durante la Gran Depresión –el paralelo histórico de la actual CFG–, cuando la democracia parlamentaria dio paso al régimen nazi; aunque no fue la única causa (por cierto una de ellas fue la tortura del desempleo, pero también estuvieron la amargura de las pérdidas territoriales y la desmoralización por la debilidad política), es probable que por ese motivo “en Gran Bretaña sólo entrañó el cambio de un gobierno laborista a un ‘gobierno nacional’” (Hobsbawm, 2006: 143). En todo caso, la actual crisis “movió las aguas, pero no desencadenó las tempestades” (Bobbio, 1992: 63). Tampoco implicó el colapso de ningún sistema de partidos, como sucedió en Venezuela después de la crisis de 2002, en Argentina en el año 2001, en Bolivia debido a la crisis de octubre de 2003 y en Ecuador en abril de 2005, todas ellas concatenadas con la crisis del neoliberalismo en América Latina. Por el momento, nos encontramos frente a una crisis atenuada, pues si bien empezó a generar movimiento entre los políticos no ocasionó una ruptura del régimen: en todos los países occidentales azotados por la crisis financiera, la democracia persiste y nada parece sugerir que colapse para dar paso a otro régimen.

2) *Se produjeron alternancias gubernamentales*, y el caso más importante fue el estadounidense. Toda crisis económica es susceptible, sobre todo cuando afecta a un grueso sector de la población, de convertirse en una ventana de oportunidad para que la oposición responsabilice al gobierno de sus efectos negativos con el propósito de sumar electorado, construir una sólida mayoría y provocar la alternancia del gobierno (la oposición canaliza y representa el malestar social y, de este modo, lo capitaliza). El caso paradigmático está representado por los Estados Unidos: los demócratas responsabilizaron de la crisis al gobierno y sumaron electorado; en cambio, George Bush hijo y su administración no realizaron una gestión positiva de esta y su partido recibió un revés electoral. En otras palabras, la democracia metaboliza los conflictos y las crisis al cambiar la orientación del gobierno, previo “voto castigo” al presidente en ejercicio. En términos popperianos, el gobierno ensaya una respuesta a la crisis, y si resulta un error, la ciudadanía en la siguiente elección ensaya otro gobierno con la esperanza de que este acierte en la solución.

3) *En algunos países se generaron y generarán movilizaciones de protesta, algunas de ellas violentas.* En Francia, durante el otoño de 2010, se sucedieron más de una decena de huelgas y jornadas de movilización contra la reforma de pensiones que extendió 2 años más la edad de jubilación; en Irlanda, hubo manifestaciones multitudinarias, promovidas por los sindicatos, en contra de las medidas de austeridad decretadas por su gobierno para estabilizar las finanzas del llamado “tigre céltico”; en Italia, en varias ciudades como Bolonia, Milán, Nápoles, Turín y Génova, irrumpieron miles de manifestantes movilizados en protesta contra la política económica adoptada frente a la crisis económica por el gobierno de Berlusconi. En Portugal, el gobierno planteó un plan de austeridad ante el rechazo de buena parte de la oposición y los sindicatos, que paralizaron medio país con una huelga general. En Inglaterra, los universitarios se movilizaron para protestar con violencia contra la propuesta de aumentar las matrículas universitarias, en una escala que no se veía desde los disturbios por los aumentos de impuestos de hace 20 años. Grecia vive su propia tragedia arreciada por las continuas protestas, huelgas y movilizaciones violentas contra las medidas de ahorro del gobierno negociadas con la UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por último, en España, se han producido movilizaciones, protestas e incluso, por primera vez en democracia, la declaración de estado de alarma (militarización de los aeropuertos bajo jurisdicción del Código Penal Militar) para doblegar a los controladores aéreos. Al momento, los nuevos movimientos de protesta por la participación y la dignidad ciudadana parecen plantear demandas por una mayor calidad de la democracia y del desarrollo.

Es acertada la observación de Sidney Tarrow (2010) acerca de que los eventos contenciosos vienen en olas, pero rara vez son homogéneos. Lo revelador de este macroacontecimiento es que tanto la crisis financiera como el ciclo de “presidencias fallidas” en América Latina (1999-2005), responden a decisiones adoptadas en la cúpula global (política y/o financiera), sin tomar en consideración sus efectos sociales o en su total prescindencia.<sup>5</sup> En otras palabras, las protestas europeas, como ayer las latinoamericanas, son el sonido que corresponde a partituras “escritas” lejos de las calles.

4) *Se acentuó el carácter étnico de la democracia europea.* El fenómeno no es nuevo, pero la tendencia se profundizó con el descenso del nivel de vida y la erosión

5 La CFG, con serias consecuencias sobre las economías y las sociedades desarrolladas, sobre todo de Europa y de los Estados Unidos, parece imponer un conjunto de políticas económicas de estabilización y ajuste estructural similares a las que se aplicaron en América Latina en 1980, con consecuencias económicas y sociales por lo general nefastas para la región.

del Estado del bienestar, considerado la última fortaleza igualitaria europea. En los últimos 5 a 10 años el sentimiento islamófobo (obsesión negativa hacia el islam) se ha ido extendiendo por Europa (anterior a la entrada en escena de Al Qaeda en el Viejo Continente), en paralelo a la emergencia de un nuevo narcisismo cultural occidental. “El islam adopta un estatus de chivo expiatorio, de enemigo indispensable, y se convierte, en esta Europa de principios del tercer milenio, en la víctima sacrificial de nuestro malestar metafísico, de nuestra dificultad de vivir sin Dios, pero proclamando, al mismo tiempo, nuestra modernidad como la única posible, como la única salida” (Todd, 2010: 31). Varios de los países europeos se encuentran instalados en un pasaje regresivo al estadio de “democracia étnica”, hacia una racialización de la vida social donde campea la (extrema) derecha. Los jóvenes con salarios cada vez más bajos y empleos precarios son los agentes más activos de esa evolución. La ganancia política se hace notoria: la obsesión por la identidad en su versión *hard* es un intento por desviar un malestar social de origen económico. Pero este fenómeno también tiene una explicación por su contracara: una población con un sistema de costumbres muy distinto, duro con las mujeres y cerrado sobre sí mismo. Y, por último, resulta un agravante la dificultad concreta de la absorción laboral en una coyuntura de desempleo y presión sobre los salarios.

5) *En el caso de la democracia estadounidense se desencadenó una “lucha de clases política”, que eclipsó de forma eficaz la moderación por la acerba retórica de los extremismos sociales y políticos. El partido republicano teme que tarde o temprano se comience a exigir que el déficit presupuestario se cierre, en parte, elevando los impuestos a los ricos. Después de todo, los ricos viven mejor que nunca, mientras que el resto de la sociedad estadounidense está sufriendo (1 de cada 8 ciudadanos depende de cupones de alimentos para poder comer). Sus líderes en el Congreso anuncian que van a recortar el gasto público con el fin de comenzar a reducir el déficit –lo que en otras palabras significa disminuir la educación, la salud y otros beneficios de la clase pobre y trabajadora–, pero sin tocar el presupuesto de la guerra de Afganistán ni eliminar los sistemas de armas innecesarios, dado que esto genera dividendos jugosos (Sachs, 2010). Los demócratas y el presidente Obama alientan la política contraria: no gravar a la clase pobre y trabajadora ni permitir que su gobierno, que salvó a los Estados Unidos de estar al borde de la crisis –aunque no afrontó los retos a más largo plazo (Stiglitz, 2010: 24)– termine en el desastre por el recrudecimiento radical de los conservadores. La irrupción del *Tea Party* y sus marchas de protesta, así como el atentado de muerte contra la congresista demócrata Gabrielle Giffords demuestran cuán lejos pueden llegar los asuntos en la política estadounidense.*

6) Si la crisis persiste puede llegar a convertirse en un depredador político insaciable, es decir, si es intensa pero corta y la población percibe que su gobierno no es parte de la solución sino parte del problema, hará de ese gobierno un chivo expiatorio, como ocurrió con George Bush hijo; pero si persiste y se alarga, degradando aún más la situación socioeconómica de una buena parte de la población (sobre todo el desempleo, que ronda por encima del 10%), puede convertirse en un depredador político insaciable. La crisis puede asumir dos características: 1) insaciabilidad en zigzag, como el caso estadounidense: habiendo depredado a Bush hijo en la derecha, puede luego hacerlo con Obama en la izquierda; y 2) la insaciabilidad comunitaria europea, pues las medidas impopulares ante la crisis han puesto a los gobiernos europeos de todo signo frente a un desgaste acelerado: así está sucediendo con los conservadores franceses, la centroderecha irlandesa, la democracia cristiana alemana o los socialistas portugueses (con un presidente que debió dimitir), griegos y españoles (el presidente Zapatero desistió de la posibilidad de reelección), como en su momento sucedió con los laboristas británicos. La conclusión amarga para los presidentes y sus partidos, pero no para la gente común, es que la ciudadanía no apoya un partido sino una *solución*, es más pragmática que ideológica y, por lo tanto, tremendamente impaciente y reactiva.

En general hablamos de una crisis sin efectos disruptivos sobre la democracia y los sistemas de partidos constituidos. En el caso de algunos países europeos, la crisis activó la protesta social, incluso con manifestaciones violentas, se mantuvo la tendencia xenófoba, aunque las simpatías despertadas por los recientes sucesos en Oriente Próximo podrían atenuarla. En los Estados Unidos la crisis desató una verdadera *kulturkampf* (una guerra cultural e ideológica) entre conservadores y demócratas, acompañada por concentraciones multitudinarias. El Estado norteamericano se mantiene sólido, pero en la UE se ha producido un escalonamiento de facto: algunos países comienzan a colocarse en el primer peldaño (de hecho se empieza a hablar de una recomposición del eje franco-germano por el eje britano-germano), otros en el segundo y los más rezagados en el tercero. La ansiada igualdad se les escapa de las manos por un juego de *bridge* financiero.

Toda crisis desata fuerzas centrífugas, que pueden encontrar su límite en ideologías o doctrinas que las moderen o, por el contrario, pueden verse espoloadas por otras que las extremen hasta convertirlas en fuerzas cataclísmicas que ocasionen la quiebra del sistema. La crisis de 1929 es un ejemplo de este segundo caso, pues el siglo XX fue fustigado por ideologías radicales y fanáticas como el nazismo, el fascismo y el comunismo, dispuestas en cuanta ocasión se les presentara a canibalizar las democracias existentes. La crisis de 2007 ilustra un caso diferente: las fuerzas extremistas se han retirado de la

escena mundial, predominan el moderantismo democrático, la expansión y la aceleración de la globalización económica. Si bien es cierto que existen muchas y variadas pervivencias de un autoritarismo remozado, esta crisis, como las anteriores (7 crisis en el período 1982-2000), no llegó a convertirse en una ocasión para que ideologías extremas la centrifugaran hacia situaciones disruptivas y salidas alternativas como en el pasado (fuera de la democracia y del capitalismo) sino que, al encontrarse el nazismo y el fascismo retirados y el socialismo atenuado, más bien se propende a que las soluciones se produzcan dentro de la democracia y la economía de mercado. La primera situación hacía del mundo un lugar en extremo inestable y violento; la segunda impide que la inestabilidad y la incertidumbre propias de las crisis evolucionen hacia conflagraciones bélicas en lo externo ni hacia revoluciones o guerras civiles internas.<sup>6</sup> Da la impresión de que los impactos de la crisis financiera, así como el curso de los acontecimientos presentes, se empiezan a vivir bajo el signo de la atenuación de las ideologías puras.

### LA CRISIS GEOPOLÍTICA

Antes de la Segunda Guerra Mundial, en el período 1828-1922, el capitalismo y, sobre todo, la democracia, se encontraban confinados a 29 países. Luego de la llamada Gran Guerra, en un lapso de 18 años (1944-1962) se sumaron 36 países; después de la caída de la Unión Soviética, la democracia se propagó por el mundo y alcanzó a sumar 89 países (según *Freedom House*), y parece que los países seguirán sumándose en el África y en el mundo árabe bajo el efecto de una inesperada revuelta con un probable desenlace democratizador. El alcance de este desparramamiento democrático en el mundo es observado de modo espléndido por Giovanni Sartori: “si la geografía de la democracia, como forma política, se circunscribe a la mitad más extensa y más importante del planeta Tierra, entonces podemos hablar de la victoria de la democracia como principio de legitimidad [...]. El viento de la historia ha cambiado de dirección, y sopla en una sola: hacia la democracia” (2003: 368 y 372).

A diferencia de la época de la Guerra Fría, cuando primó la confrontación ideológica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, hoy es un tiempo en el cual prima la competencia económica global, con una dinámica polarizada por igual entre los Estados Unidos y China. Ambos países son interdepen-

<sup>6</sup> Las ideologías o doctrinas son como soluciones: unas, reactivas, limitan los extremismos; otras, activas, los expanden.

dientes, pero además están interpenetrados: China por los capitales de los inversores de los Estados Unidos y estos por los préstamos chinos; los Estados Unidos inician esfuerzos para introducir a China al G-8 y ampliar su posición accionaria en el FMI, a la vez que China hace esfuerzos por ampliar la base de capital del FMI. Ninguno puede romper con facilidad el equilibrio inestable que amarra ambas partes a un cierto statu quo (Kynge, 2007: 225; Espinosa, 2008: 26; Altman, 2009: 121).

Sin embargo, todo indica que se está produciendo un desplazamiento del eje gravitacional del poder de Occidente hacia Oriente, si no la emergencia de un “multicentrismo” o “policentrismo”, donde viejos y nuevos países con envergadura económica son convocados para encarar problemas de una magnitud tal que ninguno puede resolverlos de forma unilateral. El multilateralismo no es una opción, sino un destino obligado por las circunstancias económicas: el G-7, que corresponde a las 7 economías más avanzadas del planeta, ha disminuido su significación en alrededor de un 10% del PIB mundial entre los años 2000 y el 2007, es decir, en una magnitud igual o superior al grupo de la economía de Japón, que es la segunda economía más grande del mundo (Espinosa, 2008: 19). El resultado es la configuración de un *orden elástico*: de una actualizada rivalidad y bilateralidad por momentos (los Estados Unidos y China) y de una ampliación multilateral de geometría variable por otros (G-20, y puede irse ensanchando cada vez más). No se trata del fin de la historia, pero sí del de *cierta* historia: la de la rivalidad entre capitalismo y comunismo, entre democracia e ideocracia.

Mirado todo este conjunto en lontananza, existen buenas razones para destilar una gota prodigiosa de optimismo. Octavio Paz (1981) escribió en *El ogro filantrópico* que “las sociedades no mueren víctimas de sus contradicciones, sino de su incapacidad para resolverlas”. En un mundo que tiene como denominador común la economía de mercado y la democracia en proceso de continua ampliación, estas no anulan las contradicciones –que más bien se densifican y en algunos casos se atenúan–, pero sí generan mejores condiciones para resolverlas, salvar al hombre de sus circunstancias adversas y, muy probablemente, para encaminar el mundo hacia una unidad de destino más sufrida que elegida.

## LA CRISIS EUROPEA

Europa es la apuesta única y excepcional por que lo positivo prevalezca sobre lo negativo de su pasado. Es por ese motivo que debe preocupar su crisis, porque el mundo perdería el ejemplo de las democracias mejor logradas y de la

voluntad de levantar una inédita Babel que rasgue el cielo de la dicha humana (Estado de bienestar) y deje de ser una “incubadora recalentada de guerras mundiales”.

La nueva Europa es el ejercicio de una cultura caracterizada estratégicamente por un espíritu más pacífico que tiene un vivo interés por edificar un mundo en el cual el poderío militar y las políticas de mano dura cuenten menos que un poder blando asentado en la pujanza económica y las respuestas pacíficas a los problemas: prefiere la negociación, la diplomacia y la persuasión a la coerción; desea ejercer como una potencia económica de primera fila, capaz de competir con los Estados Unidos y las economías asiáticas, y de negociar en pie de igualdad los asuntos del comercio y las finanzas internacionales.

Vale la pena detenerse en un breve análisis de sus tensiones para luego desembocar en sus retos y metas. Se pueden citar cuatro y de gran envergadura: la tensión geoeconómica, la laboral, la estatal y la migratoria.

Europa se preparó para ser la próxima superpotencia del siglo XXI. Una potencia mundial de primer orden, como lo fueron antes Roma, España, Inglaterra, Francia o Alemania, pero que esta vez no ejercitara un *hard power*, sino un *soft power* destilado por el andar de siglos en el infierno dantesco y la nostalgia del paraíso perdido. Fue estratégica porque tuvo la visión futurista de prever que el mundo se encaminaba hacia un planeta de colosos, donde ninguna de las naciones europeas, separadas y por sí solas, podría recuperar la vieja grandeza y lograr que su brazo influyera en la defensa de sus intereses y el modelado de sus principios más allá de sus fronteras nacionales. Por lo tanto, su integración era la condición necesaria para hacer viable un futuro de primer orden y un contrapeso a los Estados Unidos. Pero llegaron los BRICS y los equilibrios cambiaron. Europa se había preparado para un “duopolio de superpotencias”, no para una mesa en la que tiene que buscar un lugar a duras penas. El mundo le está resultando ancho y ajeno.

China se ha convertido en la “fábrica del mundo”: su fuerza laboral, igual de eficiente pero más barata, resta trabajos, debido a la deslocalización industrial, a los obreros europeos; y la “oficina del mundo” en que se ha transformado la India, con sus millones de profesionales e informáticos, también merma de forma rápida y, en cascada, los salarios de la poderosa y extendida clase media europea, deteriorando el bienestar de la categoría de los cuadros y las profesiones intelectuales superiores (Todd, 2010).<sup>7</sup> No debe extrañar, entonces, que la nueva rebelión de las clases medias y las tensiones laborales se den a

<sup>7</sup> La recesión ocasionada por la crisis financiera generó 240 millones de desempleados en todo el mundo (Stiglitz, 2010: 284).

raíz de su bienestar decreciente y se conviertan en el nuevo termómetro del malestar social, mientras la globalización genera desempleo hacia abajo.

La globalización además produce tirantez sobre el Estado de bienestar de los 27 países miembros de la UE, así como la dificultad de sostener sus crecientes costos a causa del envejecimiento de su población (en España, según el Informe de Basilea, para el año 2040 el nivel de deuda podría llegar al 300% del PIB) y de un creciente endeudamiento público.<sup>8</sup> El *Welfare State* se beneficia tanto del legado de las luchas obreras como de la fuerza de los partidos socialistas para construir una mediación institucional que atempere el conflicto central entre capital/trabajo y aleje el fantasma del comunismo que había desgarrado a las sociedades europeas en el período de entreguerras y que produjo después de la Segunda Guerra Mundial –gracias a un período de crecimiento económico durante casi tres décadas ininterrumpidas– cohesión social y estabilidad política. Puede que el PIB de Europa esté cayendo tanto como el de los Estados Unidos, pero los europeos no están sufriendo ni de lejos el mismo grado de miseria (Krugman, 2011). Esto se debe a que las normas que rigen el despido de los trabajadores ayudan a limitar la pérdida de empleos, mientras que los sólidos programas de bienestar social garantizan que incluso los desempleados mantengan su asistencia sanitaria y reciban ingresos básicos. Hoy también existe protección en medio de la crisis financiera, pero la prosperidad parece haber encontrado su límite impuesto por la globalización. Por tanto, la economía sale de su edad dorada, y el desmantelamiento del Estado de Bienestar y de la política democrática ante el neoliberalismo puede conducir –como sucedió en América Latina durante el ciclo 1999-2005– a la

8 Timothy B. Smith titula su último libro *France in Crisis* debido a los problemas de su Estado de bienestar, desde la intensificación globalizadora en 1980 y su efecto pernicioso sobre la desigualdad, el gran tema de nuestro tiempo, coaligado no con la globalización, como se lo presenta, sino con su falta de regulación redistributiva. El problema es la ausencia del contrapeso político global. “El éxito de la democracia de la posguerra radica en el equilibrio entre la producción y la redistribución regulada por el Estado. Con la globalización este equilibrio se ha roto. El capital se ha hecho móvil: la producción ha traspasado las fronteras nacionales y por tanto ha quedado fuera del ámbito de la redistribución estatal [...]. El crecimiento se opondría a la redistribución; el círculo virtuoso se convertiría en círculo vicioso” (Judt, 2010: 179). El libro de Wilkinson y Pickett (2009), *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, recordará la influencia de esta sobre la vida comunitaria, el rendimiento académico, la movilidad social e inclusive sobre la salud mental, las madres adolescentes y la violencia-cárcel-castigo. La conclusión del estudio es que las sociedades desiguales correlacionan una mayor proporción de problemas psicosociales que aquellas que son más equitativas. Vista en conjunto, la desigualdad no es un buen negocio: Noruega es la opción frente a los Estados Unidos.

mutación hacia democracias de alta tensión: la gente volverá a las calles y no será para votar, sino para protestar; no para reclamar un nuevo futuro, sino para que le sea restituido el pasado de los Treinta Gloriosos.

Europa transitaba ya un paulatino proceso de desaceleración económica, que se agravó aún más debido a la CFG. La economía de la UE no va en alza, salvo la alemana, que ha sorteado muy bien la crisis y consolida su posición de locomotora del resto de las economías europeas: se trata del segundo exportador después de China y cuenta con enormes superávits comerciales. La situación de Irlanda, Hungría, Portugal y España no son la odisea griega, pero en conjunto la economía comunitaria compite con la excelencia tecnológica estadounidense, la abundante además de barata mano de obra china y la carencia de recursos naturales propios de todo orden (petróleo, gas, minerales, carne, frutas y un listado tan largo como el pliego de compras de sus clases urbanas). En resumidas cuentas, Europa se halla entre dos fuegos: el de Asia y el de Norteamérica, entre la competencia comercial de las naciones emergentes y la competencia estratégica de los Estados Unidos (Maalouf, 2010: 48).

Por último, Europa no estaba acostumbrada a acoger a grandes grupos de extranjeros, y preservaba una cierta homogeneidad étnica, confesional y cultural en cada uno de sus países. Esta situación empezó a cambiar a medida que los países de la UE entraban en una Edad de Oro. La riqueza atrajo entonces a millones de pobres de Europa del Este, África y América Latina. Ahora, los europeos van reconstituyendo un muro invisible contra los extranjeros, en parte motivados porque la prosperidad y el empleo decaen, y en otra parte debido a una xenofobia y un neoracismo revitalizados por el temor y la extrañeza frente al otro, así como por la certeza de que Europa será un continente más viejo, pero también menos europeo y con una alteración dinámica de su rostro social.<sup>9</sup>

### LA CRISIS INTERCIVILIZATORIA

Mientras que el siglo XX se inició con el marxismo y la lucha de clases, el siglo XXI se inaugura con Huntington (2006) y el choque de civilizaciones. Nadie previó la caída de la Unión Soviética y que Rusia resurgiría de sus cenizas, verificando el dicho de que el comunismo es el camino más largo al capitalismo.

<sup>9</sup> Los musulmanes son 10 millones en una Alemania que cuenta con una población de 80 millones.

Nadie anticipó tampoco las revoluciones populares en el mundo árabe y su reclamo de democracia, que desmienten el determinismo cultural antidemocrático de árabes y musulmanes. Es cierto que tanto Marx como Huntington dan con una de las claves de su tiempo, pero la sobrevalúan al pensar que la democracia y la economía de mercado llevan las de perder.

En Túnez, Egipto, Yemen, Jordania, Arabia Saudí, Irán, Omán, Argelia, Siria, Marruecos y Libia, el anhelo por lo moderno y lo democrático bajó a las calles en febrero de 2011, como ocurrió del otro lado del mundo, en contra de los gobiernos neoliberales: Argentina (2001), Bolivia (2000, 2003 y 2005) y Ecuador (1997, 2000 y 2005), si bien estos últimos fueron elegidos en las urnas y no en un contexto autocrático. Pero también las revoluciones árabes guardan un paralelo con las llamadas “revoluciones de colores” en Georgia, Ucrania, Líbano y Kirguistán, las cuales exigieron en las calles democracia, cada una con su voz y color singular.

Samuel P. Huntington (2006) describe qué le sucede a la lucha de clases, pero no menciona las razones que subyacen a este choque de civilizaciones. Para Tzvetan Todorov (2010), el conflicto entre países con población en su mayoría musulmana y los países occidentales es el que se da entre unas sociedades resentidas y otras con miedo, y la explicación de estas emociones mortíferas se encuentra en una historia entretrejada. La población árabe-musulmán se vio empujada hacia una nebulosa de grupos políticos que adscribieron al islamismo por las siguientes causas:<sup>10</sup> en Irán y Siria, porque a sus gobernantes les interesó hacer de Occidente un chivo expiatorio, único responsable de todo lo que no funcionaba, y eso les permitió contener la frustración y la ira de la sociedad y desviarla de lo que podría convertirse en su diana, a saber, el régimen dictatorial o corrupto al que están subyugados; en Pakistán, Arabia Saudí y Egipto, porque su simpatía por la población reducida a la miseria los hace contrarios a una clase dirigente que vive en el lujo y la corrupción, gracias en parte al apoyo del gobierno estadounidense; en Irak y Afganistán sus respectivas poblaciones ofrecen resistencia a las fuerzas militares occidentales que ocupan sus territorios, como sucede con los palestinos frente a la ocupación israelí apoyada por los Estados Unidos, y en el Líbano, opuesto en 2006 a la destrucción de las infraestructuras de su país por el ejército israelí. En ninguno de estos casos, como señala Todorov (2010), se necesita recurrir a versículos del Corán ni a la figura de Alá para dar sentido a sus reacciones: la

10 No debe confundirse el islamismo, el movimiento político que reivindica el islam, con la religión del islam, monoteísta abrahámica, cuyo dogma se basa en el libro del Corán. La nebulosa de grupos que conformarían el movimiento político comparte ciertos rasgos comunes: el maniqueísmo, la centralidad ordenadora del Corán, la justicia social, el internacionalismo y el integrista.

hipótesis del choque de civilizaciones, en consecuencia, camufla la realidad y resulta nociva, porque Occidente no conseguirá buenos resultados practicando la guerra en el exterior (como lo acaban de percibir y confesar el presidente Barack Obama y sus aliados) y la intolerancia dentro de sus países. Todo-rov aconseja recurrir a la sensatez: reconocer al otro y reparar las injusticias sociales como las humillaciones históricas, totalmente reales, que alimentan el terrorismo y convierten a las poblaciones que las sufren en la osamenta de grupos radicales.<sup>11</sup>

Por su parte, al realizar el recuento de la relación entre Occidente y el mundo árabe-musulmán durante las últimas décadas, Amin Maalouf presenta un cuadro sintomático de lo que podría rotularse como una *espiral tóxica*, es decir, una interacción encarnizada por la secuencia de hechos históricos, deslegitimada por los intereses en juego y cínica por la interpretación de los hechos presentada a la opinión pública. Algunos hitos históricos para ilustrar la construcción de esa espiral que acabó supurando deshechos de alta toxicidad para ambos lados serían: a) la debacle del proceso moderno de unificación en torno al islam que significó el Imperio Otomano y al que contribuyeron en gran medida las potencias coloniales; b) la imposibilidad de materializar a mediados del siglo XX la descolonización secular enraizada en el socialismo árabe espoleada por el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser; c) la irrupción, a fines de la década de 1970, del islam político, utilizado por Occidente como una suerte de contención ante una supuesta deriva de los árabes hacia el comunismo; d) el fin de la Guerra Fría pone fin a la alianza táctica entre Occidente y el movimiento islamista, cuya prédica en el ámbito político se vuelve más radical, igualitaria, tercermundista, revolucionaria, nacionalista y, a partir de los últimos años del siglo XX, resueltamente antioccidental (Rogan, 2011); e) la guerra en Afganistán, donde los aliados de ayer habían peleado su último

11 El estudio elaborado sobre 63 secuestros y operaciones de barricada entre 1968 y 1974 produjo las siguientes estadísticas: los terroristas tuvieron éxito en el 87% de los casos de toma de rehenes; se registró una probabilidad del 79% de que todos los miembros del grupo terrorista participantes en una operación pudieran escapar del castigo o de la muerte; se presentó un 40% de posibilidades de que al menos una parte de las demandas que se presentaban fueran atendidas; un 29% de la probabilidad del cumplimiento y el logro pleno de sus demandas, y casi un 100% de probabilidad de que se obtuviera una importante publicidad para la causa que se estaba buscando (Milbank, 1976; Johnson, 1976). Las estadísticas reflejan un éxito de corto plazo, pero también que las causas más grandes y las metas últimas rara vez se logran, si acaso alguna vez se alcanzan a través de métodos terroristas. Pearson y Rochester lo apuntan de manera concluyente: "No se conoce ningún caso en la historia moderna en que un pequeño grupo de terroristas haya tomado el poder" (2000: 410).

combate común contra los soviéticos; tras esa victoria, se consumó su ruptura en la última década del siglo, y el 11-S de 2001 arrojó un guante letal a la cara de los Estados Unidos, que bajo el gobierno de George Bush hijo y en represalia por el atentado terrorista, invade Afganistán y quince meses después Irak, haciendo caso omiso de las reticencias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de gran parte de la diplomacia mundial.

Las nuevas revoluciones árabes que lograron derrocar a los autócratas de Túnez y Egipto, y mantienen movilizaciones cotidianas en Yemen y Siria y una guerra abierta en Libia, cambiaron el escenario mundial. El novelista egipcio Alaa al Aswany expresó:

Un régimen tiránico puede privar al pueblo de libertad y, a cambio de ello, ofrecerle una vida aceptable. Un régimen democrático puede ser incapaz de acabar con la pobreza, pero la gente disfruta de libertad y dignidad. El régimen egipcio “y todos los involucrados en las revoluciones árabes” ha quitado todo a sus ciudadanos, incluidas la libertad y dignidad, y no ha cubierto sus necesidades básicas (cit. en Goytisoló, 2011).

En otros términos, en el mundo árabe-musulmán existía un malestar extenso e intenso, que lindaba con la desesperación popular y la clausura de expectativas para los jóvenes, y sólo necesitó del gesto trágico de un muchacho tunecino para que toda esa pradera se incendiara. Lo llamativo es que estas revoluciones desde abajo no plantean como solución ni el islam ni el socialismo, sino que el modelo por antonomasia de cualquier revolución de principios del siglo XXI son sin duda los acontecimientos de 1989, porque el contrapunto de las tiranías son las democracias (Garton, 2011). Las nuevas revoluciones árabes pueden significar el ascenso de una cuarta ola democratizadora. Si lo consiguen de manera positiva, deberemos considerar la lúcida hipótesis que planteó Sartori cuando escribió que “la geografía de la democracia se irá extendiendo en sintonía con la geografía de la modernización” (2003: 367).

### LA CRISIS ECOLÓGICA

La humanidad ha vivido de modo sobrio desde los tiempos de Cromañón, hace 15 000 años. Hoy, el contrato natural parece haberse roto: la sociedad de consumo y el impacto industrial global han golpeado el ecosistema, y los datos presentados por los científicos hacen pensar que el golpe será devuelto en los próximos años si la humanidad no avanza hacia un *new deal* natural

que restablezca el equilibrio perdido entre el ser humano y la naturaleza (Ridou, 2009).

Desde 1900, la atmósfera de la Tierra se ha calentado 0,74°C y la temperatura actual está cerca de ser la más elevada en el presente período interglacial, que comenzó hace 12 000 años. El “umbral de prevención” identificado por la comunidad científica sitúa los 2°C como el límite máximo de incremento posible, tomando en cuenta que apenas 5°C es lo que nos separa del último período glacial. Más allá de los 2°C y de 450-500 ppm (partes por millón de CO<sub>2</sub>), el planeta se adentraría en un territorio climático desconocido en la historia humana.

Aún se vive en tiempos de paz y todavía propicios para levantar un diagnóstico sobre los “Estados ecológicamente pecadores” (Beck, 1999: 126): los principales centros de emisión son los Estados Unidos, China, la UE, Rusia, India, Japón y Brasil; también se podría incluir a Indonesia, debido a las emisiones ocasionadas por la desaparición de los bosques primarios. Introduciendo algunos matices, los Estados Unidos y Japón han continuado incrementando sus emisiones, mientras que la UE presenta progresos reales de mitigación, al igual que Rusia. Entre 1990 y 2002, la India incrementó sus emisiones en un 70% e Indonesia en un 97%, mientras que China lo hizo en un 40%, si bien redujo de manera considerable su intensidad energética para el mismo período. Otro punto favorable para China es que en los últimos 15 años incrementó un 25% su masa forestal, y uno negativo para Indonesia y Brasil es que están perdiendo masa forestal debido a la desaparición de bosques primarios tropicales, los más ricos en términos de biodiversidad y con mayor potencial como depositarios de material genético y de plantas para uso humano. El balance general es estremecedoramente inquietante: las emisiones globales aumentaron entre 1970 y 2004 un 70%, como destacó Rajendra Pachauri en el discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz. Los datos recientes muestran que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 1990 fueron de 41 gigatoneladas (GT), en 2005 fueron de 45 GT, un 10% superiores y, en consecuencia, la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera supera ya las 380 ppm, el nivel más elevado en cientos de miles de años en la Tierra (Olabe y González, 2008).

El cuadro de los “pecados medioambientales” que se podrían producir es variado y amenazante. Por un lado, la escasez de recursos básicos, como el agua y los alimentos en regiones como el Sahel, el Cuerno de África y Oriente Próximo, regiones que podrían reducir su disponibilidad de agua entre un 20 y un 30%. Se estima que la disponibilidad de agua en Israel podría reducirse hasta un 60% hacia fines de siglo. Además, la falta de lluvias disminuye la productividad agrícola, y esto se traduce de manera inmediata en aumentos de los precios de los alimentos, situación que parece haber tenido lugar en los últimos meses en países como Haití, Kenia, India o Vietnam, donde el encare-

cimiento de los alimentos y los cereales generó reacciones sociales violentas. Por otro lado, se prevé un aumento peligroso del nivel del mar. El Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) estima que para fines del siglo XXI el nivel del mar podría subir alrededor de medio metro, y ello sin tener en cuenta los efectos de realimentación poco conocidos sobre la dinámica del deshielo. Estados enteros pueden desaparecer (las pequeñas islas en el sur del Pacífico, por ejemplo) y otros podrían verse anegados por tener gran parte de su territorio a nivel del mar, como Bangladesh. Un tercio de la costa de este país se inundaría si el mar creciera un metro y más de 20 millones de personas deberían abandonar sus hogares. Esta situación podría hacer retroceder el área de costa en torno al 30%, y hay que considerar que una quinta parte de la población mundial vive hoy junto al mar. Las pérdidas de territorio podrían elevar las disputas por la fijación de las fronteras. La ONU estima que, en los próximos años, millones de personas migrarán por factores relacionados con el cambio climático. Estas migraciones generarán tensiones en las zonas de tránsito y destino. Se vislumbra un incremento en la intensidad y la frecuencia de eventos climáticos extremos como olas de calor, tormentas tropicales y huracanes, sequías o gotas frías. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la ola de calor sufrida en Europa en 2003 produjo la muerte prematura de 30 mil personas. Por último, se registra la desaparición de masas de hielo en el océano Ártico, lo cual afectaría los diferentes países ribereños como Rusia, los Estados Unidos, Canadá y Noruega; pero también los glaciares de Chile y Argentina habrían acelerado su derretimiento y contribuido al aumento del nivel del mar en una escala nunca vista en el pasado geológico reciente, que durante los últimos 2 000 años fue muy estable y sólo varió en 20 centímetros. Hacia fines de este siglo se pronostica que subirá entre 0,4 y 1,5 metros, dependiendo de los estudios (Olabe y González, 2008). Hay, pues, un escenario ecológico de rasgos catastróficos.

Por otra parte, la conciencia global se desarrolla a velocidades, ritmos e inclusive direcciones distintas; por ejemplo, la posición que adoptaron algunas multinacionales petroleras frente al posible deshielo del Ártico, preparándose para controlar el acceso a los nuevos recursos petrolíferos existentes en su subsuelo, así como las nuevas vías de transporte fluvial y de comercio que se pueden abrir. Cada vez más, la crisis ecológica deja de ser ajena a millones de personas. La existencia de un movimiento ecologista ha *despertado* al mundo y nada hay más revolucionario que ese momento cuando la conciencia se libera o explota ante esos cambios críticos que pueden desestabilizar la vida, es decir, todas aquellas personas arrastradas por la fuerza de la conciencia ecológica dejan de ser parte de una sociedad estacionaria para activarse como una sociedad en movimiento: ha producido una revolución cognitiva, pues se han alterado las representaciones de los seres humanos respecto de la Tierra

(“hogar o casa planetaria”), el sistema industrial (“contaminante”, “productivista” y “depredador”), las ciudades (“megalópolis deshumanizadas”), la sociedad consumista (“dispendiosa”, “irracional”, “irresponsable”) y de los límites del propio hombre (no uno sobre otros, sino uno entre otros; no amo de la naturaleza, sino su guardián), acompañada por la instauración de una “moralidad ecológica”.<sup>12</sup> Pero además ha movilizad a la gente y está transformando su mentalidad (“antropocentrista”), su interacción con la naturaleza, creando una normativa institucional pertinente y cambios estructurales.<sup>13</sup>

Ya en el siglo XIV, el erudito árabe Ibn Jaldún, un lejano precursor de la sociología, advirtió que cuanto más adverso es el medio en que se desenvuelve la vida de grupo más fuerte es la solidaridad de sus miembros. Hoy la especie humana parece estar contribuyendo a desarrollar una creciente solidaridad universal frente a un enemigo común: la degradación del medio ambiente (Javaloy, 2001: 382). Estamos frente a dos acontecimientos inéditos en la historia: una sola humanidad frente a un único problema.

## CONCLUSIONES

Ninguna de las cinco crisis analizadas está resuelta, todas están en curso, y casi todas presentan señales ambiguas. Por ejemplo, la CFG ha puesto bajo la picota al neoliberalismo, incluso decretado su muerte y sepultura, pero si los gobiernos keynesianos fracasan en su gestión tanto en Europa como en los Estados Unidos un escenario probable es el retorno de posiciones políticas más ortodoxas con respeto al mercado. Otro tanto sucede con la crisis ecológica:

12 En América Latina, el discurso posdesarrollista del ecologismo convergerá hacia fines de los años ochenta con el discurso naciente del nuevo indigenismo, el discurso de la emergencia étnica. De esta forma, los indígenas, entrado el siglo XXI, se han transformado en los actores principales de la defensa del medio ambiente. La defensa de la tierra ha dejado de ser una lucha de corte agrarista para pasar a ser una lucha de sentido ecologista. “Se han convertido en una fuerza simbólica, verdadera o falsa, da lo mismo, acerca de lo que fue y de lo que puede ser el sistema de vida, en el que se restituyan los órdenes naturales, el orden de los hombres (y mujeres) con los hombres (y mujeres) y el orden de estos con la naturaleza” (Bengoa, 2007: 80-84). Entre los jóvenes del Mercosur las demandas ecológicas son prioritarias (PNUD, 2009).

13 En diez años, la actividad industrial ha crecido un 17% en Europa, un 35% en los Estados Unidos y un 250% en China (Besset, cit. en Ridoux, 2009: 181). Frente a este panorama, el economista Kenneth Boulding nos había prevenido con humor: “Quien crea que un crecimiento exponencial puede continuar indefinidamente en un mundo finito es un loco o un economista”.

los “estados ecológicamente pecadores” siguen incidiendo en el calentamiento global, pero a la vez se toman medidas a nivel mundial para moderar esos efectos; sin embargo, el problema podría terminar siendo mayor que las soluciones implementadas. En cuanto a la crisis intercivilizatoria, el impacto de la modernización y las consecuencias de las recientes crisis de los regímenes políticos de los países árabe-musulmanes siguen siendo indeterminados: no se sabe si convergerán con la democracia, como fue el caso de la revolución de 1989, o beneficiarán a los islamistas radicales y violentos como en el Irán de 1979. En relación con la crisis geopolítica y europea, la tendencia indica un multicentrismo multicivilizatorio. Como escribió Fareed Zakaria (2008), no se trata del declive de Occidente, sino del “ascenso del resto” (los BRICS) con todas sus implicaciones globales, y precisamente por eso el mundo avanza hacia un *Post-American World*, en el cual se incrementan los decisores globales en desmedro de la hegemonía occidental.

La globalización es el nuevo *dinamo* generador de conflictividad, pues allí donde destruye empleos, empresas, programas sociales –y los está destruyendo en Occidente– genera movilizaciones de protesta con una intensidad y consecuencias variables; mientras que donde crea empleos, empresas, programas sociales –y los está creando en los países emergentes– produce mayor gratificación social y, por ende, lealtad hacia sus sistemas políticos. Desestabiliza en el primer caso y estabiliza en el segundo. Sin embargo, el talón de Aquiles de la globalización consiste en acrecentar la desigualdad y amplificar “la enorme influencia que este hecho básico ejerce en el funcionamiento de una sociedad” (Tocqueville, 2002). Apreciados los efectos de esta crisis, se puede decir que Occidente se va recalentando socialmente. Si la crisis no se domina y se restituye el ansiado crecimiento económico y la expansión del empleo, tanto los demócratas en los Estados Unidos como los socialdemócratas en Europa lo pagarán en las urnas. La crisis y los conflictos se convertirán en un depredador político insaciable de los gobiernos constituidos, aun cuando no sean los causantes de su origen pero sí sean percibidos como causantes de su continuación. La tendencia hacia una “democracia étnica” en Europa, debido al avance de nuevos partidos populistas –islamófobos, eurófobos y sistemáticamente enemigos de los impuestos– y la sombra alargada que proyectan sobre los partidos tradicionales, va debilitando el paradigma intercultural a favor del modelo asimilacionista, y generando una línea de división con los inmigrantes en general y una de fractura caldeada con los inmigrantes musulmanes en particular.

Si la crisis de 1929 tuvo una incidencia negativa sobre América Latina y agotó la expansión de la economía primaria de exportaciones (Halperin Donghi, 2008), y una transformadora, en la profundización de la intervención del Estado en la economía (Thorp, 1998), la CFG de 2007 pasó de largo y la región

quedó a salvo. América Latina registra un crecimiento superior al de otras épocas y por encima del promedio mundial, y una disminución notable de sus bolsones de pobreza y miseria. Esto explica en parte el hecho notable de que no se hubieran vuelto a replicar los levantamientos sociales del período 2000-2005, que ocasionaron un conjunto de “presidencias fallidas”. En cambio, la crisis geopolítica y europea sí tiene incidencia: mejora el estatus internacional de América Latina en general y de Brasil en particular, que se proyecta dentro de América del Sur como el líder regional. Su ascenso geoeconómico lo convierte en interlocutor obligado de los países del área y con su influencia, cada vez más creciente, puede transformarse con el paso del tiempo en la nueva hegemonía regional. Los Estados Unidos observan que la región se abre a la demanda de China, India y Rusia, convertidas en sus “economías clientes”, pero también a sus inversiones. América Latina está más abierta y eso la hace más independiente. La crisis ecológica en esta parte del mundo como en las restantes no sólo pende como una nube gris, sino que empieza a dejar caer su lluvia ácida, deteriorando las ya menoscabadas áreas rurales y provocando una conquista urbana que, en muchas ocasiones, explota en protestas por las precarias condiciones de acogida en las ciudades.

Sin embargo, la mayor conclusión que se puede extraer sobre la expansión de la “onda larga” democrática, la globalización económica y la modernización, así como también sobre la retirada y atenuación de los extremismos poseedores de “proyectos con temperatura ideológica alta” (Sartori, 2003: 373), es reconocer que el progreso hacia la “paz perpetua” no es ineluctable, sino que depende del andamiaje de ciertos acontecimientos: la victoria aliada y comunista en la Segunda Guerra Mundial y el levantamiento de la *Cortina de Hierro* y de la *Cortina de Bambú*. En este sentido, si se quiere mantener constante esta tendencia hacia una mayor estabilidad a nivel global, inédita para la humanidad, pueden permitirse desaciertos tácticos pero no errores estratégicos, pues entonces la paz posible se transformará en confrontación caliente, en todos los frentes y a lo largo y ancho del mundo.

### **3. Consideraciones sociohistóricas del conflicto en América Latina**

Los conflictos, inherentes a la vida social, son fundamentales en la reproducción y transformación de las sociedades y, de una manera u otra, se refieren al poder y al orden. Resulta impensable un poder y un orden ajenos al conflicto y viceversa. Conflicto, orden y poder conforman una unidad que organiza el proceso histórico de las sociedades.

Bajo los regímenes democráticos, es el orden institucional el que regula los conflictos de manera procedimental: los reconoce como legítimos y estos a su vez expresan las necesidades sociales y las transforman en demandas que se expresan y procesan en el sistema político. Se puede decir que la democracia es un orden conflictivo.

A lo largo de la historia, América Latina ha oscilado entre un orden autoritario y democracias frágiles, inestables en el tiempo o incluso efímeras. Tal vez por esto la desconfianza, el miedo, la violencia y la protesta sean rasgos intrínsecos en la vida política de casi todas las sociedades de la región. La política en las calles ha sido la orientación predominante de los distintos actores, partidos y líderes, y el principal recurso que han encontrado los grupos subalternos y los sectores medios para buscar la satisfacción de sus necesidades y demandas. Bajo los regímenes autoritarios, la protesta y las demandas sociales muy a menudo fueron respondidas con la violencia del Estado; bajo los regímenes democráticos, sobre todo en los momentos de crisis económica y social, las demandas y las acciones de protesta han afectado la gobernabilidad democrática. En el centro de toda esta experiencia están las debilidades de un patrón de desarrollo socialmente excluyente y, en particular, la debilidad del Estado y de la sociedad misma para solucionar las demandas de los derechos políticos, sociales y culturales. Esta debilidad crónica de los espacios públicos y representativos y el acceso restringido al ejercicio de los derechos ciudadanos, desde luego nacionalmente diferenciados, constituye la impronta cultural y política de esta región. La violencia y los conflictos sin solución han marcado a las sociedades latinoamericanas a lo largo de su historia.

Sin embargo, quizás a excepción de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay en la década de 1930, los conflictos y la violencia entre los países de

la región no alcanzaron los niveles de otras zonas del mundo, como Europa o Asia (Sorokin, 1942). En Latinoamérica, los conflictos se han originado sobre todo dentro de las sociedades nacionales y, en función de las características específicas que asume cada caso, según el ciclo histórico que vivió la región.

Sin embargo, la región como un todo es violenta, no sólo por la violencia política o por una lógica militarista de la política, o por la violencia que suscitan la pobreza y la exclusión, sino por las alarmantes deficiencias en seguridad humana. Hay una violencia objetiva y subjetiva que afecta cada vez más la vida cotidiana en todas las sociedades, sobre todo en las grandes ciudades. Los datos referidos al número de homicidios a escala regional son los más altos del mundo y, a pesar de avances en varios temas referidos a la pobreza y la desigualdad, la sensación de inseguridad y miedo es creciente (Latinobarómetro, 2010). De manera paradójica, el miedo genera miedo y violencia y refuerza el aislamiento y la fragmentación social y, muy a menudo, una lógica de represión por parte del Estado y las instituciones policiales, sobre todo contra los jóvenes pobres. La región, incluso bajo regímenes democráticos, sigue teniendo indicadores muy bajos en el ejercicio de los derechos humanos (PNUD, 2009; PNUD-CIDES, 2008).

La demanda por la satisfacción de derechos humanos de primera, segunda y tercera generación ha estado a lo largo de la historia en el centro de la lógica de los conflictos y su insatisfacción está vinculada con regímenes de dominación que excluyen y diferencian a amplios sectores sociales, casi siempre en nombre de la paz y el progreso, ignorando que un desarrollo austero e incluyente que solucione los problemas de exclusión y pobreza no se alcanza con la violencia. Cuestionar la agresividad donde sea que se encuentre y decirle no es el mejor camino para superar un poder que cree resolver las cuestiones de la vida con la muerte.

Pero no todo es blanco o negro. La realidad y fuerzas sociales y políticas, e incluso instituciones tanto públicas como privadas, han promovido logros pacíficos a lo largo de la historia, avances en la satisfacción de los derechos y, sobre todo, en la necesidad de una política de los derechos humanos como patrimonio cultural de los latinoamericanos. Resulta fundamental para entender la actual situación y perspectiva de los conflictos en la región no perder de vista una idea de continuidad histórica en las luchas por el logro de una cultura de paz y de un Estado de derecho pleno.

Hay un rasgo histórico central y común en la dinámica contemporánea de los conflictos en Latinoamérica: la aparición temprana del Estado como actor social. El Estado en la región no sólo refleja la conflictividad social y política de las sociedades, sino que también actúa en la conformación del sistema de intereses económicos y del sistema de actores políticos que con-

forman la dinámica del conflicto. En buena medida, el Estado latinoamericano, antes que producto es productor de sociedad. Es probable que este fenómeno esté asociado con la relativa lentitud del proceso de formación de clases sociales, con el insuficiente proceso de secularización, con la escasa diferenciación entre papeles políticos y sociales y, en especial, con el mantenimiento de patrones atávicos de comportamiento cultural, sobre todo entre las elites sociales de la región. En América Latina, las elites en el poder han sido más dominantes que dirigentes. Pocas veces han predicado con el ejemplo. Las metas sociales de progreso y de la regulación del conflicto han sido recursos para mantenerse en el poder y acumular capital con escaso sentido ético y nacional.

Esto no supone que la región esté poseída por Estados superpoderosos y sociedades débiles, sino que los conflictos se expresan más “dentro” del Estado que “fuera” de él. Los conflictos sociales en realidad tienden a darse en relación con el Estado más que “dentro” de la sociedad. Quizás esto constituya no sólo una peculiaridad latinoamericana, sino también una debilidad de su proceso de desarrollo y transformación social (Calderón y Jelin, 1987).

Los conflictos y sus variados campos son históricos y se caracterizan y expresan de múltiples maneras. Bajo la sociedad industrial dependiente, los conflictos centrales se desarrollaron en relación a las oposiciones capital-trabajo y nación-poder externo. Bajo la sociedad de la información, se organizan en función del control del proceso de cambio asociado con la globalización; esto supone la expansión de nuevas demandas de reconocimiento, autonomía y libertad de variados movimientos y fuerzas culturales contra la centralización de un poder global sobre todo financiero e informacional. Hoy las sociedades contemporáneas combinan ambos tipos de conflictos y se expresan en múltiples niveles e intensidades, tanto en la plaza pública y el Parlamento como en las nuevas redes modernas de comunicación. Es por esto que muy a menudo los conflictos combinan una lógica social y nacional, por una parte, con otra cultural y global, por otra. Las oposiciones sociales y de los pobres hacen frente a los Estados y a las agencias internacionales de poder. Los nuevos conflictos culturales se oponen a las lógicas de concentración de poder que genera la tecnoeconomía de la información y los modelos de consumo y degradación ambiental que esta supone. La cuestión es que los Estados nacionales y sus estructuras institucionales poseen, de distintas formas, por supuesto, serios límites para contener esta complejidad social. En la combinación de ambos tipos de conflictos está la clave de las opciones políticas posibles que emergen de la crisis y el cambio global en curso.

**CONFLICTO Y EXPERIENCIA HISTÓRICA  
LATINOAMERICANA: EL CASO DEL POPULISMO**

¿Qué es lo que reemplazó en buena parte de América Latina la descomposición de la dominación oligárquica asociada con patrones económicos agromineroexportadores y en especial con el régimen de hacienda de origen colonial?

La respuesta fue una diversidad de experiencias populistas de diferente nivel de intensidad, como por ejemplo las experiencias de transformación revolucionaria en los casos de México, Bolivia y Guatemala, o los reformismos nacional-populares, como el peronismo en Argentina, el aprismo en Perú, el Frente Popular en Chile, el varguismo en Brasil, el Frente de Liberación en Costa Rica, o incluso los reformismos militares de Torrijos, Lara y Velasco Alvarado en Panamá, Ecuador y Perú, respectivamente.

Todos ellos, de una manera u otra, reivindicaron y se organizaron en torno a demandas y conflictos centrales asociados con la autonomía de los Estados-nación, la industrialización, la integración social y la modernización de sus relaciones sociales. Bajo el populismo se produjeron alianzas y compromisos sociales entre las nuevas burguesías industriales, los sectores medios y las clases subalternas emergentes. Se estructuraron primero como movimientos nacional-populares y luego, una vez logrado el poder político, como regímenes nacional-populares que, por una parte, aspiraban a dar respuesta a la crisis de la dominación oligárquica y, por otra, a imponer y potenciar una opción de desarrollo y a menudo de democracia con un solo sujeto emancipador, el pueblo, que con mucha frecuencia se identificaba con el Estado, la nación y el líder.

La categoría “pueblo” supuso la construcción de un actor homogéneo sobre las bases de una realidad sociocultural heterogénea y políticamente rentable, pero que refleja mejor la realidad social de clases poco constituidas y que uniforma lo diverso a partir de un proyecto homogeneizador, liderado en general por sectores medios en los que sobresale su papel articulador entre fuerzas sociales diversas y a menudo opuestas. El pueblo como sujeto político construye su identidad en relación a conflictos con los bloques de poder oligárquicos y transnacionales. En el poder político plantea metas de cambio asociadas con la incorporación de las masas a la política y al desarrollo, sobre todo mediante la expansión de importantes organizaciones sindicales de obreros y campesinos. Tal incorporación también supuso la expansión de un sistema de intermediación clientelar en torno a los líderes y a empresas e instituciones del Estado.

El populismo fue una construcción latinoamericana en relación con la crisis oligárquica y las tensiones internacionales de la Guerra Fría. Fue también, como afirma Francisco Weffort (1970), una forma de manipulación de las clases populares, pero también un modo de expresión de sus insatisfacciones.

Laclau (1978) distingue dos tipos de populismo: aquel de las clases dominantes que apela a las masas para mantener su hegemonía, y el de las clases dominadas que vincula democracia y socialismo mediante la lucha de la clase obrera por su hegemonía, que intenta asociar lo popular democrático con el socialismo. Para Cardoso y Faletto (2002), el populismo sería la búsqueda de integración de los grupos sociales al sistema político que el proceso de industrialización movilizó. Los sectores medios fueron el puente entre industrialización y movilización política. Por lo general en todas las interpretaciones resalta la oposición entre Estado-nación e imperialismo.<sup>1</sup>

De acuerdo con esta perspectiva, si bien en la región los movimientos obrero y campesino tuvieron un papel central en una serie de conflictos asociados con transformaciones profundas que sucedieron a la crisis de la dominación oligárquica, su accionar no fue plenamente autónomo y su capacidad de intervención en las orientaciones del desarrollo fue, con el correr del tiempo, limitada. Sin embargo, los cambios introducidos en términos de ciudadanía social y política a partir de las luchas y las demandas de estos movimientos fueron centrales en nuestras sociedades.

En cuanto al movimiento obrero, en general ha sido uno de los impulsores de los procesos de transformaciones de las sociedades latinoamericanas. En aquellos países donde mejor se iba organizando la industria o que tenían procesos de industrialización más marcados, el movimiento obrero adquirió más autonomía, aunque siempre se caracterizó por sus lazos de dependencia con el sistema político y por la cooptación ejercida desde los aparatos del Estado. Durante los regímenes populistas, se produjo una “nueva institucionalidad” definida por el funcionamiento y las relaciones entre el Estado, el partido gobernante, las organizaciones sindicales y una serie de mecanismos de participación popular. La profundización de la relación entre el sindicalismo obrero y el partido nacional-popular amplió el alcance social de este movimiento y los papeles que comenzó a cumplir frente a la sociedad. El peronismo en Argentina es un claro ejemplo. Asimismo, en el caso de la Bolivia de la Revolución Nacional de 1952, cambió la estructura participativa del movimiento obrero, hecho que se sustentó en varios procesos: las medidas económicas, la nacionalización de la minería (que implicó nuevas formas de relaciones de producción), el crecimiento importantísimo de la masa sindicalizada y de los dirigentes sindicales, la ampliación del campo organizativo de la Central Obrera Boliviana, el cogobierno, el mejoramiento relativo de las condiciones de vida y del consumo colectivo en general y una

1 Para una amplia discusión sobre estos procesos tomando como referencia la revolución boliviana, véase PNUD-ILDIS (2003).

serie de mecanismos de participación popular, como el control obrero o los Comités de consumo.

Cabe señalar que los proyectos y luchas del movimiento obrero giraron en torno a dos cuestiones: 1) el acelerado proceso de diferenciación social, debido a la creciente complejidad de las nuevas estructuras capitalistas y los procesos de modernización de la sociedad; y 2) el desarrollo de distintas formas de acción política e intervención económica del capital multinacional y de los Estados centrales. En su conjunto, dichos procesos situaron el problema de lo nacional y de lo popular como dos aspectos inseparables de la lucha del movimiento obrero en varios países de la región.

El movimiento campesino tuvo un papel político central en varios países de la región a partir de la lucha por la redistribución de tierras y de la demanda de un cambio de relaciones sociopolíticas con el Estado y el partido populista. Los casos de Bolivia y México destacan en este sentido. En ambos, el campesinado participó de manera activa en la lucha contra el régimen socioeconómico y político de la hacienda y contra la dominación oligárquica. Sus principales demandas eran el acceso a la tierra, el derecho al ejercicio de la ciudadanía política y el derecho a la participación social, tanto a través de las comunidades como de los sindicatos campesinos. La relación con el partido gobernante y con el Estado fue, con el correr del tiempo, de cooptación y subordinación y, a pesar de los beneficios logrados por las reformas agrarias y la ampliación de derechos, en el largo plazo la situación del campesinado no cambió de manera sustancial.

Bajo el populismo, la acción campesina estuvo orientada a la vez hacia la transformación de las relaciones de explotación hacendadas, hacia la afirmación ciudadana y hacia la superación de mecanismos de discriminación étnica del tipo casta propios del sistema de dominación oligárquico. Así, la búsqueda de reconocimiento y autoafirmación campesina en estos movimientos produjo importantes transformaciones sociales, como reformas agrarias, voto universal, reconocimiento ciudadano y proliferación de importantes núcleos organizativos del campesinado, sobre todo sindicales. En términos más abstractos, es posible señalar que la acción campesina combinaba orientaciones de transformación de relaciones sociales estamentales en las haciendas, de autonomía e identidad nacional y de afirmación étnico cultural (Calderón y Dandler, 1984). Sin embargo, estas orientaciones se dieron de manera confusa y compleja dentro del movimiento campesino y en sus vínculos con el partido populista y el Estado.

El resultado general del proceso fueron nuevas formas de dominación, esta vez de un régimen patrimonialista corporativo. Cada vez más atravesado por una serie de conflictos internos al movimiento y también debido a complejas presiones externas, el régimen político se fue desgastando y perdiendo la legitimidad de origen. Entre sus rasgos más sobresalientes, sobre los que se es-

estructuraron los nuevos conflictos, resaltan: el papel estratégico de las empresas estatales en el desarrollo económico con el surgimiento de anillos burocráticos de poder en las empresas; el fortalecimiento de mecanismos de intermediación Estado-sociedad, y el desarrollo del clientelismo burocrático mediante redes, legitimidad y distribución de empleos y recursos. La superposición del actor político con el actor social fue lo que desencadenó una pérdida de autonomía de los actores y movimientos sociales. El desarrollo de conflictos en el interior del Estado y de los movimientos, la excesiva concentración del poder político en el Estado, en particular en el Ejecutivo, y los conflictos de intereses con las potencias económicas internacionales posibilitaron una creciente pérdida de legitimidad de estos procesos.

Los regímenes populistas tuvieron distintas trayectorias y resultados, desde la consolidación de un poder político institucionalizado en el Estado-partido del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México hasta la intensa pero trunca experiencia revolucionaria guatemalteca, la multiplicación de golpes de Estado y la instauración de regímenes autoritarios.

La crisis del populismo estuvo asociada con la descomposición y la ruptura de alianzas básicas, el deterioro de la economía, en especial el incremento negativo para la región de los precios de intercambio, el incremento de demandas que rebasaron la capacidad estatal, la multiplicación de conflictos sociales de diverso orden y las presiones por parte de los Estados Unidos.

Es posible que el populismo haya sido la experiencia política latinoamericana más importante en el siglo XX y, más allá de sus fracasos y éxitos, constituye un acervo instalado en la cultura política de las sociedades de la región. Es probable, también, que cualquier proyecto político tenga que partir de una revisión crítica de esas experiencias. Lo que aquí se desea resaltar es el carácter central de los conflictos en el desarrollo de la experiencia populista y el proceso de ruptura y/o descomposición de esta experiencia como parámetro para entender buena parte de los conflictos contemporáneos.

### **LOS REGÍMENES AUTORITARIOS, LA VIOLENCIA Y LOS CONFLICTOS POR LOS DERECHOS HUMANOS**

Las dictaduras han sido una constante histórica en América Latina. Ellas se han instalado por la debilidad crónica de los procesos de desarrollo, las debilidades institucionales de los Estados y en particular por la ausencia de elites dirigentes consistentes que liderasen un proceso de integración, democratización y cambio social. Los Estados débiles muy a menudo han sido ocupados por caudillos y dictadores fuertes (Rouquié, 1981).

El autoritarismo desarrollado a lo largo del siglo XX, si bien con características culturales e históricas imbuidas de la tradición violenta de la región, ha sido una respuesta a la crisis de los regímenes nacional-populares o populistas (Labastida, 1984).

La emergencia de los autoritarismos estuvo organizada por dos tipos de conflictos estructurales. Por una parte, aquellos vinculados con los problemas internos de la sociedad: demandas sociales insatisfechas por patrones de crecimiento económico limitados, multiplicación de conflictos de intereses sociales que no pudieron ser regulados por el sistema político y, en buena medida, por la debilidad institucional de los partidos, o el partido en el poder, para regular y organizar el conflicto y la vida social. Por otra, por la dinámica e influencia de la Guerra Fría y en particular por los intereses políticos y económicos de los Estados Unidos en la región.

Esta lógica conflictiva facilitó la absorción en la esfera política de un variado grupo de intereses expresados en el poder militar. Ellos buscaron conjugar una cierta visión conservadora del desarrollo asociado al capital monopólico internacional con la disciplina y la represión sobre la sociedad, en especial hacia los sectores sindicalizados. El poder estatal se organizó en función de instituciones modernas de inteligencia y represión que buscaban crear un orden y una disciplina social militarizada basada en el miedo, la represión y el control de la opinión pública.

La lógica del conflicto social y político que se vivió a lo largo y ancho de buena parte de la región bajo los regímenes autoritarios tendría que ser analizada desde esa perspectiva.

Los regímenes autoritarios impulsaron una “dependencia asociada” al desarrollo del gran capital internacional, aumentando a la vez los niveles de desigualdad, pobreza y segregación social. Los actores populares que restringieron su campo de acción y en general produjeron conflictos para satisfacer demandas mínimas fueron, a menudo, fuertemente reprimidos, por lo que los conflictos tuvieron sobre todo un carácter defensivo. Es en este marco que se empezaron a desarrollar con creciente intensidad luchas y demandas por los derechos humanos y la democratización política.

Por otra parte, en buena medida el desarrollo de movimientos revolucionarios de liberación nacional fue también el resultado tanto del fracaso de los populismos como de la acentuación de la dependencia externa y la implantación de regímenes militares. Allí, la lógica de la violencia revolucionaria inhibió el peso de la política en los conflictos sociales o culturales. Un caso en particular complejo fue el guatemalteco, en el cual una guerrilla impulsada por el partido comunista incluyó cada vez más a las comunidades indígenas con saldos de represión y violencia inauditos (Le Bot, 1992).

Los movimientos por los derechos humanos florecieron a lo largo de la re-

gión con dos sentidos. Por un lado, como acciones defensivas que trataban de denunciar e impedir su violación; por otro, con el fin de recuperar, ampliar e incluso empezar a construir una ciudadanía política. Tales movimientos se preguntaron, en definitiva, por los valores que podían predominar en un nuevo orden buscado (Ansaldi, 1986).

Las agrupaciones por los derechos humanos contribuyeron a comunicar la necesidad del duelo por las víctimas del terror de Estado, con la apelación a la verdad y la justicia como necesidad simbólica para la construcción de una auténtica democracia política. Ligan, con ello, las dimensiones psicológica, social y política de la reconstrucción de un Estado de derecho desde la experiencia de las luchas contra las dictaduras. Las experiencias de represión más duras, como la argentina y la guatemalteca, pudieron superarse en gran medida gracias a los movimientos por los derechos humanos.

En Argentina, estas agrupaciones, en especial la de las Madres de Plaza de Mayo, resultan ejemplares. Las siluetas de los 30 mil desaparecidos pintadas en las calles de Buenos Aires y otras ciudades del país, y muchas expresiones simbólicas y políticas similares, tuvieron un papel central en los primeros años de la transición democrática, pues condicionaron el comportamiento del Estado, los partidos políticos y otros actores sociales como la iglesia, los sindicatos y las organizaciones empresariales (Jelin, 1987).

En Guatemala, la coordinadora de Viudas de Guatemala tuvo la virtud de oponerse a la represión, levantar el tema del derecho a la vida y demandar, en las condiciones más difíciles, justicia para las víctimas de la represión. Movilizó también a las mujeres de las comunidades indígenas (Le Bot, 1992).

Una característica especial de estos movimientos es la constante intercomunicación a nivel latinoamericano y la amplia solidaridad internacional que lograron impulsar; e incluso fueron emulados en otras partes del Tercer Mundo, tal vez gracias a los medios de comunicación y otras tecnologías de difusión. Las demandas de mayor ética en la política<sup>2</sup> expresan una fuerte necesidad de paz, una crítica social de la supuesta inmoralidad de las clases dirigentes, así como el deseo de una política más transparente, pacífica y participativa.

Por último, entre las características pluriclasistas y las orientaciones múltiples de estos movimientos en torno a los problemas de los derechos políticos y, más adelante, sociales, sobresale en especial el papel de las mujeres, tanto en el plano organizativo y en el planteamiento de demandas de recuperación

2 Como fueron los casos del movimiento por la paz y la concertación en El Salvador, los movimientos "por las directas ya" o por la ética en la política o contra el hambre en Brasil, o la "marcha de los pendejos" en Venezuela contra la corrupción estatal.

con vida o castigo a los culpables, como en el de las relaciones de género; ellas empezaron a cuestionar el poder patriarcal tan arraigado en las sociedades latinoamericanas. La lucha por los derechos humanos se plasma aquí en las reivindicaciones de género, pero con ellas atraviesa toda una cultura de discriminación y violencias que también afecta a las etnias y a los marginados del campo y la ciudad.

Este conjunto de conflictos constituyó un rico proceso de aprendizaje social y cultural. No se restringe a sus protagonistas, pues va dejando una huella, a veces difusa pero indeleble, que permea el imaginario colectivo. Una huella que deberá activarse cada vez que la política reincida en su lógica de los medios, en su tentación mesiánica y en su uso indiscriminado por parte de las elites políticas o económicas. Por cierto, la incidencia de estos movimientos es más fuerte en el plano simbólico que en el material. Vale decir: tiene un impacto claro en la conciencia colectiva en cuanto a la valoración de los derechos humanos, pero su impacto fue relativamente menor respecto de cómo alterar un estilo de desarrollo que genera altos índices de inequidad y exclusión social. Su fuerza anida en una crítica ética al poder.

La cuestión que pusieron en evidencia los conflictos por los derechos humanos bajo las dictaduras se refiere sobre todo al papel indispensable de la ética en la política y a la necesidad de requerimientos institucionales para la supresión del uso indiscriminado del poder.

### **LA DEMOCRATIZACIÓN, LA CRISIS Y LOS NUEVOS CAMPOS DE CONFLICTO**

A principios de los años ochenta, se empezó a desarrollar un rico, complejo y con frecuencia conflictivo proceso de democratización. Por primera vez en la historia latinoamericana se generalizaron los regímenes democráticos. Si bien la democratización fue un rasgo de época, la crisis económica internacional y regional de la década y los conflictos que ella supuso marcaron las características de la evolución democrática. Claro que esto varió según las peculiaridades de cada caso nacional y, de este modo, se dieron distintos escenarios políticos.

En algunos casos, primó la ampliación y renovación del régimen democrático, como en Costa Rica, Venezuela y Colombia. Allí destacaron una serie de conflictos y demandas de los “nuevos” actores que reclamaron canales renovados de participación en la toma de decisiones y reconocimientos de autonomía social para fortalecer los propios mecanismos de representación democráticos. El tema central fue la redefinición de las relaciones entre partidos políticos y actores sociales. En otros, los escenarios fueron de transición, caracterizados por la recuperación o incluso la iniciación de la democracia

y la ciudadanía política. Estos procesos de transición tuvieron variados condicionantes, como el carácter del régimen previo, el grado de tutelaje de las Fuerzas Armadas, el carácter continuo o discontinuo de los procesos de democratización y en especial la presencia de las fuerzas sociales en tales procesos. Los resultados fueron muy diferentes: en algunos casos primó una transición pactada, como en Chile o Brasil; en otros fue el resultado de la movilización social, como en Bolivia, o de la descomposición acelerada del régimen militar, como en Argentina.

También se dieron escenarios de apertura política, donde los procesos políticos nacionales tenían serios problemas para propiciar también una apertura democrática, entendida como el reconocimiento y la presencia de regímenes electorales que incluyeran el pluralismo partidario. Cuba y México fueron los casos paradigmáticos. Incluso en esos casos, la temática de la democratización estuvo presente. Años después, México devino en un régimen democrático sustentado en un pluralismo de partidos (Calderón y Dos Santos, 1995; PNUD-ILDIS, 2003).

La crisis económica internacional mostró otra vez el alto grado de interdependencia asimétrica de las economías latinoamericanas respecto de las economías desarrolladas y también la fragilidad institucional de sus Estados. En la década de 1970, el impacto de la crisis petrolera internacional y el incremento de la deuda externa fueron cruciales en la evolución de los procesos de democratización; a excepción de las economías petroleras, el resto de los países experimentó un gran deterioro en el funcionamiento de sus economías con el incremento de los precios de intercambio, la inflación y la contracción en el crecimiento interno.

Los desequilibrios económicos en los países centrales, el incremento de sus déficits fiscales, el crecimiento del desempleo, el aumento del proteccionismo interno y el deterioro de las políticas de bienestar social, entre otros factores, provocaron una gran reestructuración de la economía mundial que se vio obligada a impulsar un cambio en los patrones económicos de desarrollo, esta vez a partir de la expansión de una nueva tecnoeconomía de la información, cada vez más globalizada, que pasó a orientar el funcionamiento de la economía internacional. Las reestructuraciones económicas frente a la crisis originaron una nueva época en la economía mundial regida por una transformación productiva asociada al conocimiento como eje de la dinámica económica, donde el carácter crecientemente global del capital financiero fue central (Castells, 1997a; PNUD, 1993).

Las consecuencias para la región fueron duras y cruciales, y se generó entonces una aguda situación de crisis expresada en una serie de indicadores muy conocidos: “deuda externa asfixiante”, altas tasas de inflación, incremento del desempleo, baja de salarios, fuertes déficits fiscales, exportación de ca-

pitales, baja de productividad, baja en los indicadores sociales del desarrollo y, en general, baja en las condiciones de vida de la población con el consecuente incremento y complejidad de los conflictos sociales. Si a esto se le suma el fin de la Guerra Fría y el saldo de demandas insatisfechas bajo los autoritarismos, quedan claras las tremendas dificultades que debió experimentar el proceso de democratización.

Grosso modo, la década de 1980 fue denominada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como la “década perdida” en la economía, y la de 1990 puede ser caracterizada como la de los gobiernos neoliberales y las reformas estructurales. La reestructuración económica, iniciada a mediados de los años ochenta y aplicada en su totalidad en los noventa, supuso la vía latinoamericana, y del Tercer Mundo en general, de inserción económica en la globalización. La cuestión es cómo tal inserción afectó a los procesos productivos, sociales y de democratización regionales. La gran pregunta consiste en saber cuánto los países lograban combinar tal inserción con una endogenización del desarrollo a partir de lo que la CEPAL denominó “transformación productiva con equidad social” (CEPAL, 1990). A nivel político hubo sólo un modelo económico ideológicamente denominado Consenso de Washington.

Es, pues, en este contexto que se afectó el conjunto de relaciones sociales y de poder a lo largo y ancho del continente. Entre los cambios se pueden mencionar: mutación y estancamiento de la industrialización, aceleración de la urbanización y crecimiento de los sectores informales de la economía, mutaciones en la estructura agraria, diferenciación campesina y migraciones, desarrollo de nuevos capitales internacionales y de empresas de punta con escasa absorción de mano de obra, desocupación y pobreza. La región llegó a tener 230 millones de pobres. En este conjunto de problemas se ampliaron y complejizaron los conflictos y se destacó la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales. También cobró relevancia, de manera progresiva, el cambio del Estado y la relativa generalización de lo que se llamó “Estado mínimo”. El cuadro adjunto grafica el cumplimiento de las recetas economicistas del Consenso de Washington y sus resultados socioeconómicos y democráticos. El proceso de democratización supuso también una apertura de la sociedad. A partir de los años ochenta se empezaron a producir nuevos campos de conflicto y se modificaron y cambiaron las formas de acción colectiva del pasado populista. Los conflictos estructurales se presentaron en variados campos de conflicto que organizaron la acción colectiva. Más adelante el panorama cambió (Calderón, 1986).

**Tabla 3.1. Reformas y realidades**

	Índice de Reforma Económica	Índice de Democracia Electoral	Crecimiento del PIB real per cápita anualizado (%)	Pobreza (%)	Indigencia (%)	Crecimiento del PIB anual (%) 2011	Efectividad del Gobierno (0-100)
<b>Subregión Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay)</b>							
1991-1997	0,82	0,88	1,30	20,3	5,5	-	-
1998-2003	0,84	0,91	1,00	26	8,7	-	-
2004-2009	-	-	-	25,9	11,9	5,7	54,1
<b>Brasil</b>							
1991-1997	0,75	1	0,60	40,6	17,1	-	-
1998-2003	0,79	1	1,20	37	12,7	-	-
2004-2010	-	-	-	24,8	7,2	4,5	57,6
<b>Subregión Andina (Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela)</b>							
1991-1997	-	0,86	0,90	50,4	18,2	-	-
1998-2003	0,82	0,83	0,00	53,1	25,5	-	-
2004-2009	-	-	-	34,4	15,3	-	33,5
<b>México</b>							
1991-1997	0,78	0,7	0,40	48,6	19,1	-	-
1998-2003	0,81	1	2,10	43,1	16,7	-	-
2004-2009	-	-	-	-	-	3,2	60,5
<b>Subregión América Central (Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá)</b>							
1991-1997	0,8	0,89	-3,70	52,1	27,9	-	-
1998-2003	0,85	0,97	2,60	52,5	28,9	-	-
2004-2009	-	-	-	33,4	14,2	3	47,6
<b>América Latina</b>							
1991-1997	0,79	0,87	0,70	41,9	17,9	-	-
1998-2003	0,83	0,92	1,20	41,8	14,4	-	-
2004-2009	-	-	-	33,1	13,3	3,8	46,2

**Fuente:** PNUD (2004b). Datos actualizados por el estudio.

Un primer campo de conflicto se refirió a la defensa de la condición obrera. La crisis y las reformas generaron un proceso de desindustrialización que afectaba esa condición. La dinámica capitalista fomentó este proceso en los sectores de punta y en buena medida se desindustrializó el resto de la economía. Frente a esto, los sindicatos y los movimientos obreros criticaron a las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), resistieron y reaccionaron con fuertes movilizaciones e incluso, en algunos casos, se elaboraron propuestas de reconstrucción industrial.

Los conflictos fueron variados. En algunos países, como Venezuela y Colombia, sindicatos paraestatales buscaron negociar pactos salariales y de empleo con las empresas y los Estados. En otros, como Bolivia, las movilizaciones fueron intensas. El caso de la “Marcha por la vida” de los mineros bolivianos marcó un hito en las reacciones contra el poder estatal e internacional. Sin embargo, la pérdida de peso estratégico de los mineros y de los sindicatos mineros fue un hecho evidente. Con la caída de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) se perdió un referente histórico en Bolivia y en Latinoamérica. Las reformas acabaron con la clase revolucionaria más importante en la historia de América Latina. Los mineros y sus dirigentes se dispersaron por todas partes. El caso de Brasil fue distinto. Quizás fue el único ejemplo de resistencia victoriosa de la clase trabajadora a escala global. La Central Única de Trabajadores (CUT) y los sindicatos sectoriales lograron resistir y fortalecer su acción colectiva combinando paros y protestas con negociaciones. La unidad y la autonomía de los sindicatos y su creciente vinculación con la política nacional a través del Partido de los Trabajadores (PT) lograron un nuevo estatus autónomo en un país donde la crisis no generó fuertes procesos de desindustrialización, como en Argentina por ejemplo. En general, las respuestas obreras frente a la crisis fueron defender el puesto de trabajo, los salarios y los beneficios sociales. Sin embargo, una brutal consecuencia fue la pérdida de centralidad política de la clase obrera latinoamericana, excepto en Brasil.

Un segundo campo de conflicto fue el referido a las demandas de mejora de la calidad de vida urbana, el consumo colectivo y la descentralización. En él tuvieron especial protagonismo nuevos actores urbanos de diferente tipo. Uno de los rasgos básicos de los procesos de urbanización consiste en su desfase respecto de los de industrialización. Este proceso tiene como consecuencia un enorme crecimiento de sectores informales en la vida de las ciudades. Otra característica es el desajuste entre el crecimiento de las demandas de consumo colectivo —léase reproducción simple— que van desde el empleo, el agua potable, la electricidad y el alcantarillado hasta educación y salud, *versus* las debilidades por parte de los Estados y de las políticas urbanas para satisfacerlas. Esta debilidad crónica se vio fuertemente acentuada por los efectos devastadores

de la crisis en la vida colectiva de las ciudades, en particular de los sectores más pobres y excluidos. Sobre esta base se expandieron los conflictos y las nuevas formas de acción colectiva urbana.

Entre los conflictos y luchas urbanas se distinguen las luchas por la defensa y expansión de economías de pequeña escala: pequeñas empresas familiares en la producción, el comercio y los servicios, la expansión de organizaciones comunitarias urbanas en función del consumo colectivo, desde tomas de tierra, comités de abastecimiento de alimentos y control de precios, juntas y asociaciones vecinales y comunidades eclesiales de base, hasta comités locales por la descentralización municipal y la gestión de las políticas públicas. Los cientos de conflictos urbanos que recorrieron la región expresaron el nacimiento o fortalecimiento de nuevas formas de acción colectiva urbana contra la crisis y plantearon las oportunidades de una solución comunitaria frente a los problemas de la crisis.

Un tercer campo de conflicto se refiere a los conflictos campesinos en relación con la tierra, el mercado y la etnicidad. La diversidad de conflictos relacionados con la tierra fue enorme y se vincula con la dotación de recursos y la profundidad y extensión de las reformas agrarias en cada país. Las políticas agrarias y campesinas constituyen el referente principal de este tipo de conflictos. Así, los problemas de acceso a la tierra y la explotación mercantil o capitalista a los que están sometidos los campesinos son las principales causas del conflicto. Esto, además, supuso un proceso, a diferencia del pasado populista: la búsqueda de autonomía de los propios movimientos campesinos. Los resultados fueron muy variados (Calderón, Chiriboga y Piñeiro, 1992). Los campesinos en Brasil, por ejemplo, a pesar de haber luchado de modo intenso por la tierra no lograron los éxitos ni los posicionamientos estratégicos en el sistema político que lograron los obreros.

Un fenómeno especialmente importante en los países con raíces culturales originarias fue la emergencia y el desarrollo de movimientos campesinos con fuerte componente étnico, donde no sólo se cuestionaron las formas de subordinación campesina hacia el mercado, sino también las lógicas de negación de sus culturas vernáculas. Esto fue muy notable en los países andinos meridionales, en Guatemala y México, pero también se observó en casos en los que el movimiento indígena fue un actor relevante en el proceso de renovación de la democracia, como el de los mapuches en Chile. En este período, el acceso a la tierra, la equidad en el mercado y la autonomía política y cultural campesina constituyeron los principales temas del conflicto rural.

Los derechos humanos y la búsqueda de relaciones de género equitativas fueron otro campo de conflicto significativo y un tema transversal a todos los movimientos en este período. A partir de los diferentes movimientos de ética, se expandieron y tomaron nuevas formas de expresión política. Más allá de de-

nunciar las violaciones cometidas por los regímenes dictatoriales, estas agrupaciones se transformaron en observadoras y cuestionadoras permanentes de las nuevas relaciones de poder y de las lógicas de dominación.

Se trató de acciones colectivas de carácter simbólico y expresivo que generaron utopías movilizadoras y con fuertes potenciales democratizadores. Es posible pensar que los conflictos por los derechos humanos fueron los caminos por los cuales renació el movimiento popular, por una parte, recuperando la continuidad y la memoria histórica de las luchas populares y, por otra, colocando la necesidad de introducir la ética en la política y en la lógica misma del conflicto social.

Los derechos humanos, sus conflictos y sus actores son los principales garantes del ejercicio democrático y de la revalorización de la justicia como bien común: fueron convirtiéndose en los sujetos culturales de la democracia y la paz. La problemática pasó de ser un drama particular limitado a las familias de los detenidos y desaparecidos a un tema de legitimidad de una comunidad democrática.

Los conflictos relativos a las relaciones de género empezaron a cobrar importancia entre aquellos movimientos que tuvieron a las mujeres como protagonistas. Por otro lado, también empezaron a crearse, sobre todo entre los sectores medios, movimientos feministas que impugnaban un patrón patriarcal de dominación inherente al funcionamiento del conjunto de la sociedad. Estas expresiones plantearon el tránsito del ámbito de lo doméstico al de lo público, y el papel central que tuvieron las mujeres en la producción y la reproducción social. Se redefinieron las relaciones entre lo público y lo privado y se politizaron las relaciones de poder cultural que sojuzgaban a las mujeres. Estas plantearon demandas por los derechos relativos a la familia, los niños y las condiciones sociales de los sectores populares, como por ejemplo, los derechos al consumo, a la salud y a la vivienda. De esta manera, desde la participación femenina se enfrentaron cuestiones de ciudadanía tanto en los planos social y político como en el cultural. Los conflictos y las luchas feministas, así como la participación de la mujer, transversal a lo largo de los conflictos sociales, iniciaron un proceso histórico que buscaba acentuar las fisuras del poder en curso.

Otro campo de conflicto se refirió a las relaciones entre el poder y los jóvenes, que vieron limitadas sus posibilidades de desarrollo. Este fenómeno se vivió sobre todo bajo los regímenes dictatoriales, cuando no sólo se los persiguió, sino también se restringieron sus derechos. Sin embargo, a pesar de que los jóvenes fueron un factor decisivo en los procesos de la recuperación de la democracia, esta no supo integrarlos en procesos participativos. De ahí que emergieran un conjunto de conflictos entre los jóvenes y las políticas estatales en torno a sus demandas de participación en los escenarios de transformación

democrática y en los procesos de desarrollo. En especial, fue importante el caso de los movimientos de rock en América Latina, que reivindicaron una serie de demandas culturales de los jóvenes asociadas con demandas de participación cultural. Sus consignas eran: “mi arma es la paz, mi partido es el rock y mi eterno fin es el amor”.

En la dinámica de los procesos de democratización confluyeron intereses y proyectos impulsados por los partidos políticos y el Estado, como también demandas y orientaciones de reconocimiento, distribución y participación institucionalizada por parte de los diversos actores y movimientos sociales mencionados, y se configuró así un campo de conflicto por opciones distintas en la arena institucional. Las tendencias a la complementación de ambas lógicas fueron menores y referidas más bien a temas específicos sobre todo a nivel local, con la relativa excepción del caso de Brasil, en especial por la experiencia del Municipio de Porto Alegre (De Olivera Nunes, 1987; Sherer-Warren, 1987). Más bien prevalecieron tendencias hacia la bifurcación y al conflicto entre lógicas hiperinstitucionalizadas y las de la sociedad. Es decir, primó una mera restauración institucional, dogmáticamente liberal, sobre una serie de demandas de innovación y experimentación institucional en las cuales pudieran expresarse e institucionalizarse los conflictos de la sociedad y las propias orientaciones y demandas de los actores sociales. Casi no hubo reformas institucionales que buscaran regular los conflictos por vías no antagónicas y que permitieran a la vez mutar las formas de dominación con un sentido redistributivo de las relaciones de poder. Como escribió Carlos Filgueira (1987) refiriéndose a Uruguay, aunque es válido para toda la región: “es más fácil hacer política que hacer políticas, y la política deviene fácilmente ritualista, aun cuando se pretenda innovadora”.

La década de 1990 estuvo marcada por el éxito político del modelo económico generalizado para toda la región y expresado por el denominado Consenso de Washington. Esto supuso, además, una pérdida creciente del peso político de los actores y los movimientos sociales, que fueron dispersándose, perdiendo fuerza y resistiendo como pudieron a las nuevas fuerzas conservadoras de una economía y una sociedad de mercado orientadas por una cultura de ganadores y perdedores.

### **INFLEXIÓN HISTÓRICA Y CONFLICTOS**

A fines de la década del noventa y a principios del presente siglo, se comienza a experimentar un nuevo ciclo de conflictos y demandas de cambio asociados con límites fuertes de las reformas estructurales experimentadas durante los

últimos 20 años. Con ello se inició un momento de inflexión histórica, tanto en las características y orientaciones de la democracia como en los contenidos y resultados del desarrollo. Y así la dinámica del conflicto y de los actores sociales también se modificó. Además, con altibajos y diferencias, se vivió y se vive aún un período de crecimiento económico en buena parte de los países de la región.

Como consecuencia de las reformas económicas, América Latina se insertó en la globalización de manera limitada y poco sostenible (Calderón, 2003). Los resultados en términos de transformación productiva, en el sentido del logro de una competitividad “auténtica”, como la denominó la CEPAL, fueron mínimos cuando no regresivos. La región perdió peso en la economía mundial y los saldos de equidad y pobreza fueron negativos para la mayoría de los países. Hubo avances en la legitimación de la democracia electoral, pero la legitimidad y la confianza en los procesos democráticos reales cayeron en todas partes. Los problemas de los derechos humanos crecieron y se redefinieron. La democracia de ciudadanos y ciudadanas quedó como tarea pendiente (PNUD-PRODDAL, 2004).

Como han señalado los estudios del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PNUD-PAPEP, 2008a), la inflexión se caracteriza por nuevos problemas y conflictos que afectaron la gobernabilidad democrática de la región. Entre ellos, se destacó la expansión de cuestiones político-institucionales expresada, por ejemplo, en la disminución creciente de los niveles de confianza en las instituciones de la democracia. El año 2000 marca el nivel más bajo de confianza institucional. Asimismo, un 30% de las democracias experimentaron desde entonces crisis político-institucionales y situaciones de ingobernabilidad agudas, y en todas partes las demandas de cambio político fueron fuentes importantes de conflicto. Además, las demandas generalizadas de retorno del Estado como un actor importante en la economía y la política fueron detonantes de cambios políticos en casi toda la región: de alguna manera se reinstaló, bajo nuevos términos, el populismo.

Por otra parte, los agudos problemas de desigualdad y pobreza no sólo complejizaron la situación social, sino que estuvieron acompañados de importantes conflictos por el mejoramiento de la reproducción social, fenómenos, por lo demás, vinculados con procesos de alta concentración de riqueza en los sectores más poderosos de la población.

Por último, se observó un acelerado incremento y a la vez fragmentación de los conflictos, tanto por motivos sociales como político-culturales. Una especie de sociedad policéntrica fue un signo del cambio de época. La interculturalidad y la democracia pluralista, como las demandas de políticas económicas más incluyentes fueron temas instalados por la sociedad y en particular por nuevos actores y movimientos socioculturales.

El conjunto de esta problemática ha generado la formación y/o renovación de nuevas orientaciones políticas que, desde distinta perspectiva y posición de poder, buscan regular y tratar los conflictos, como el reformismo práctico, el neodesarrollismo indigenista, el populismo y la modernización conservadora. En la mayoría de los países, en rigor se combinan, aunque una predomine sobre otras; también compiten en el juego democrático en la búsqueda del poder político. Un hecho muy importante es la generación de un espacio político regional donde existen, entre estas fuerzas, formas de comunicación y acción más interdependientes que en el pasado, e incluso creaciones institucionales novedosas como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

La primera orientación, la modernización conservadora, organiza una propuesta a partir de una combinación de secularización económica y valores católicos tradicionales. Estos valores, en pocas palabras, se asocian con la idea de que el motor del desarrollo anida en la economía social de mercado. Así, esta oferta tiene como núcleo una relación restrictiva Estado-mercado, y un pensamiento conservador que impulsa una modernización del sistema de partidos y el reforzamiento de la autoridad a partir de un orden moral asociado con la expansión del mercado. En el campo ideológico se vincula con las políticas conservadoras de los Estados Unidos y se la puede encontrar sobre todo en los gobiernos de México y Colombia, pero también constituye una fuerza política relevante en otros países de la región. El caso de la Coalición por el Cambio en Chile, que trataremos más adelante, es un buen ejemplo de la fortaleza de esta opción (allí, el candidato conservador Piñera triunfó ajustadamente en segunda vuelta el 17 de enero de 2010), y al mismo tiempo muestra con claridad hasta qué punto pueden coexistir distintas orientaciones dentro de cada país. Aquí la gestión del conflicto tiene una lógica referida a la esfera institucional.

Una segunda orientación es la nacional-popular. De gran peso en la tradición histórica de la región, suele presentar líderes carismáticos, legitimados por la democracia, que promueven fuertes movilizaciones de masas y un Estado que organiza el desarrollo y la democracia a partir de la búsqueda de la hegemonía política para lograr una mayor autonomía nacional. El sujeto del cambio aquí es el pueblo, identificado con la nación y con el líder, por lo que se privilegia la redistribución por sobre la producción para lograr mayores niveles de inclusión social, siguiendo una impronta ideológica de fuerte tendencia antiimperialista. Este sería el caso típico de Venezuela, Ecuador y Nicaragua, pero también –en menor medida– está presente en México, Argentina y Brasil, entre otros países. El conflicto aquí es procesado a la vez como conflictos en la propia alianza o bloque en el poder, y conflictos amigo/enemigo, identificado este último con el imperialismo norteamericano.

Luego, una tercera orientación es la del reformismo pragmático, en la cual las fuerzas de centroizquierda buscan articular el crecimiento económico con un acceso negociado a la globalización, incorporando políticas de inclusión social dentro de un orden laico y un sistema de partidos moderno. En esta oferta se construyen alianzas y se busca una relación pragmática con los Estados Unidos. Las experiencias más notables son la chilena, la brasileña y la uruguaya; la argentina, mientras tanto, sería una combinación entre esta orientación y la nacional popular (PNUD-PAPEP, 2009a). Aquí han emergido expresiones muy particulares, como el lulismo en Brasil, un fenómeno político que combina liderazgos carismáticos y estabilidad económica con distribución social (Singer, 2009). El conflicto es institucional y regulado por un sistema de negociaciones e intercambios políticos. En Brasil, el peso de los movimientos sociales fue crucial, en especial el caso del movimiento obrero.

Por último, una cuarta categoría está dada por la orientación hacia un neodesarrollismo indigenista que retoma tanto orientaciones nacionales-populares como reformistas, y que busca una participación política ampliada con la inclusión de movimientos sociales e indígenas fuertes. El caso boliviano es paradigmático, pero estas tendencias también están presentes en otros países, como Perú, Ecuador, Guatemala y México. Es importante entender que esta orientación no se dirige sólo al plano de la reivindicación étnica; lo central aquí es que la reivindicación de lo indígena interpela la reivindicación de “lo otro”, del distinto, del no reconocido. En el fondo estarían en juego las jerarquías socioculturales y el fin del neocolonialismo a partir de una ampliación democrática. Aquí también el liderazgo político de Evo Morales, su peso mediático y su presencia política en la alterglobalización, le dan un carácter particular a la experiencia boliviana. El conflicto también oscila entre la relación amigo/enemigo y por el sistema de presiones y negociaciones tan común en la historia política de Bolivia (Calderón, 2006).

Por otra parte, como ya se vio en el capítulo anterior, en la actualidad la crisis económica en los países desarrollados y las transformaciones en las relaciones de poder global están suscitando una serie de problemas y conflictos que afectan la política y los conflictos en toda la región. En este sentido, el PAPEP ha realizado un estudio sobre tales impactos en la gobernabilidad. Allí se argumenta:

- a) En primer lugar, que la inflexión histórica, que se dio tanto en términos del desarrollo como de la democracia a principios de la presente década, supuso crisis económica y cambios políticos en buena parte de la región. El saldo de tal inflexión es un conjunto de problemas y conflictos sociopolíticos e institucionales enormes y complejos. Entre ellos resalta lo que aquí se denomina “brechas

- políticas entre Estado y sociedad”, referidas a los problemas de legitimidad, gestión y logros de bienestar. Estas brechas constituyen cuestiones cruciales de la democracia en la región.
- b) En segundo lugar, que las capacidades políticas (referidas al liderazgo, al logro de acuerdos y resultados), en un contexto de crisis económica global, han incidido de manera positiva en la disminución de las brechas entre Estado y sociedad. Dichas capacidades políticas se han desarrollado entre las diferentes orientaciones políticas que conviven en la región (es decir, no obedecen a una sola orientación política) y demuestran que no existe una sola opción de democracia sino más bien una competencia política que se instala. Por otra parte, el impacto de tales capacidades ha estado condicionado por lo que la CEPAL denomina “brechas de bienestar”, referidas al estado del desarrollo socioeconómico en la región (CEPAL, 2010a). Así, cuando las capacidades políticas se incrementaron, y disminuyeron las brechas entre Estado y sociedad, aumentó la sostenibilidad democrática, en particular en aquellos países donde las brechas de bienestar socioeconómico son menores, y viceversa: cuando las capacidades políticas fueron menores y no disminuyeron las brechas entre Estado y sociedad, la estabilidad de la democracia fue menor, en especial en aquellos países con altas brechas de bienestar socioeconómico.
- c) En tercer lugar, que en el horizonte político de la región hay una diversidad de escenarios de mediano plazo: cuando las capacidades políticas son altas y las brechas y los conflictos entre Estado y sociedad son pequeños, se plantea un escenario de sostenibilidad democrática con altos niveles de gobernabilidad; al contrario, cuando las capacidades políticas son bajas, los conflictos intensos y las brechas entre Estado y sociedad son mayores, hay una erosión democrática y probables crisis de gobernabilidad. Existen, además, dos escenarios intermedios: en uno, hay altas capacidades políticas, pero también alta vulnerabilidad en las brechas entre Estado y sociedad; se trata de un escenario inestable pero con oxígeno político para avanzar hacia uno más deseable. En el otro, las brechas entre Estado y sociedad son menores, pero la capacidad política es baja; en este caso, las precariedades democráticas demandarían cambios políticos institucionales para evolucionar hacia escenarios mejores.

En este contexto existen, sin embargo, escenarios económicos positivos en el mediano plazo para buena parte del continente. Si esto en efecto ocurre, la

región estaría en una situación muy especial en su coyuntura histórica porque por primera vez sería posible avanzar de manera importante en términos de una democracia de ciudadanía y un mejor desarrollo humano. En el corazón de todos estos posibles procesos están los conflictos y su evolución y, sobre ellos, el conjunto de las capacidades políticas que puedan desarrollar los actores para promover una democracia pluralista y un desarrollo económico socialmente integrado.

Hay en todo este proceso latinoamericano, como se vio a escala global en capítulos anteriores, un cambio muy importante: el del espacio de lo público. Todas las fuerzas políticas y sociales tienden a redefinirse en este ámbito. Este cambio es el resultado del desarrollo de la sociedad de la información y la comunicación. Un dato muy significativo, como se verá en el capítulo 8, es la presencia de una nueva plataforma comunicacional. En efecto, el acceso a la comunicación tradicional de la radio y la televisión es casi de cobertura total y está cambiando de manera constante en relación a los nuevos medios horizontales. Por otra parte, en todos los países de la región se incrementa cada vez más el acceso a los medios no tradicionales, como Internet y los teléfonos celulares. Y con esto, todo cambia. Entre otras cosas cambia la política y cambia la pragmática de los conflictos.

#### **LOS CONFLICTOS EN EL ESPACIO PÚBLICO: LA COMUNICACIÓN Y LA PRENSA EN LATINOAMÉRICA**

Uno de los requerimientos centrales para la expansión de la democracia considerada como orden conflictivo radica en el papel que juega la comunicación. Un espacio público plural en la producción de la información, como el acceso abierto a la información y la promoción de una cultura de libertad de prensa, son fundamentales para el ejercicio de una democracia sostenible. Como afirma el estudio “Nuestra democracia”, realizado por el PNUD y la Organización de los Estados Americanos (OEA), “Las libertades de expresión y de opinión forman el principio no cuestionable de la relación entre la política y los medios de comunicación en cualquier tipo de democracia” (PNUD-OEA, 2010: 123).

Sin embargo, el desarrollo de una sinergia democrática entre comunicación y política no es un hecho dado; tendría que ser más bien el resultado de la acumulación histórica y cultural del poder democrático, es decir, del desarrollo de una política constructivista en el espacio público. En Latinoamérica, este espacio público centrado en la comunicación supone un largo y complicado proceso histórico de conflictos y lógicas de poder aún no resueltos.

El espacio de la comunicación actual es el resultado de experiencias y conflictos de intereses de variado tipo, hoy cada vez más asociado con nuevas pautas de socialización comunicativa, en particular entre los jóvenes. La comunicación ya ha generado una subjetividad diferente que empieza a colocar nuevos problemas y conflictos en los escenarios de la democracia y el conflicto en la región. Un poder público comunicacional democrático está instalado en el imaginario latinoamericano no como una realidad, sino como un horizonte; en él confluyen los Estados, las sociedades y sus distintas prácticas y estrategias de poder.

Un referente histórico fundamental de la “cultura comunicacional” en la región está asociado con los regímenes populistas, que generaron políticas nacionales de producción de sentido en torno a sus ideologías y al papel estratégico de las políticas culturales en los campos de la ciencia, la tecnología, la educación y la cultura nacional. Resulta impensable la larga y compleja experiencia populista en Latinoamérica sin las prácticas y apuestas comunicacionales que experimentaron y propusieron estos regímenes. Otra experiencia extraordinaria en la comunicación de estos países fue el desarrollo de una cultura de resistencia de muchos medios y periodistas frente a las dictaduras. Radios y periódicos –a veces clandestinos– “hablaron” para condenar las dictaduras, reivindicar los derechos humanos y defender a los trabajadores. Ejemplos notables son las radios mineras en Bolivia, los festivales públicos del rock en Argentina, la campaña por el “NO” en Chile y otras variadas experiencias a lo ancho y a lo largo del continente.

Estas significativas experiencias constituyen un patrimonio de la cultura democrática en América Latina. Su historia resulta crucial para una expansión del poder democrático en la comunicación. Sin embargo, a pesar de las experiencias nacionalistas y prodemocráticas de muchos medios, se fue expandiendo, de manera correlativa y sobre todo a partir de los años ochenta, una industria cultural internacionalizada cada vez más global, que ha buscado a la vez la expansión de un consumismo homogeneizante con procesos de diferenciación y segmentación de mercados culturales para los grupos de altos ingresos. De esta manera se han complejizado los mercados culturales de la comunicación y se produjeron sentidos políticos contradictorios. En tal expansión es posible detectar un predominio –gracias a la tecnoeconomía de la información– de medios masivos de comunicación con un creciente componente informático.

Aún más, es posible determinar una brecha cada vez mayor entre el acceso acelerado al consumo de los medios y de la industria cultural por parte de la población (prensa, radio, televisión, Internet y tecnología móvil), en relación a los menores niveles de acceso al empleo y los salarios, lo que produce una brecha de expectativas entre el acceso a un mundo cultural y las limitaciones

de estructuras sociales y económicas excluyentes para satisfacer las demandas que el mercado cultural y la educación generan. En la década de 1990, la CEPAL produjo un memorable informe *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, en el que se analiza y explica este proceso de frustración de expectativas entre sociedades cada vez más incluidas en el mundo del consumo cultural, pero cada vez más excluidas del empleo y el salario. Por cierto, el conjunto de la situación descrita conspira con las metas de una comunicación pública, plural e intercultural.

La fuerza de las tecnologías de la información y la comunicación está en relación directa con la fuerza de la industria de los países desarrollados y en relación inversa con la capacidad de producción de la industria cultural de sociedades periféricas: como señalan Calderón y Dos Santos, en este nuevo orden estatal en América Latina “el ajuste estructural está más interconectado con los procesos sociopolíticos internos (la deuda) mientras que el ajuste cultural es más exógeno y abarcador” (1991). En este sentido, afirman que la tensión entre lo público y lo privado tiende a resolverse así de forma lesiva para el pluralismo cultural. Los Estados administran lo más tradicional del desarrollo cultural (educación y patrimonio cultural) y dejan en manos de la iniciativa privada los sectores más dinámicos y con mayor incidencia.

No obstante, la lógica conflictiva del poder comunicacional también se ha visto transformada por el impacto global que han tenido las transformaciones interculturales en distintas partes del mundo. La multiplicación de conflictos culturales –asociados, por ejemplo, con la crisis del mundo soviético o “la guerra de las galaxias” producida con la primera invasión a Irak– ha sido reprocesada por diversas culturas del planeta para exigir reconocimiento cultural, afectando el equilibrio cultural en todas las sociedades e instalando con una fuerza política inédita la cuestión de la multiculturalidad.

La expansión de movilizaciones culturales de diverso tipo y de demandas de reconocimiento cultural experimentadas en América Latina a principios de la década de los ochenta y a comienzos del presente siglo se han alimentado de estas experiencias y buscan expresarse –y en muchos sentidos lo logran– mediante los nuevos medios de comunicación horizontales; se constituyen así en verdaderas fuerzas que demandan, exigen y necesitan –como vimos en el capítulo 1 del libro– presencia en los medios de comunicación, quienes a su vez, para expandirse, precisan procesar las nuevas luchas y reclamos de las sociedades. Esto abre un nuevo campo de conflicto cultural que incide de manera decisiva en la visualización de los conflictos y su procesamiento político.

Diego Achard y Manuel Flores (1997) destacan cuatro factores de la información globalizada. El primero corresponde a la relación entre el estallido mediático y la multiplicación de expectativas. La dinámica acrecentaría las demandas populares, mientras que los sucesivos ajustes estructurales limitarían

las posibilidades de satisfacción de dichas demandas. Estas masas excluidas del sistema económico, pero incluidas en el mundo comunicacional, se secularizan de manera mediática ya que habrían adquirido mayor conciencia de su posición en la escala social y habrían percibido los derechos en los escalones superiores. Estas masas están hoy más informadas de las distancias e injusticias sociales presentes en la región. Las altas percepciones de injusticia social registradas por las personas en todos los países de la región están vinculadas con este factor.

Un segundo factor está relacionado con los cambios que se han producido en la mediación política debido a nuevos actores que han empezado a competir o incluso remplazar a los partidos políticos y a los parlamentos en el campo de la representación ciudadana. Achard y Flores mencionan a los periodistas políticos, personalidades públicas, integrantes de organizaciones no gubernamentales y un conjunto de competidores organizacionales. Esta nueva mediación ha desdibujado la articulación y la producción de sentido en la relación sociedad-Estado-partidos.

Un tercer factor se refiere al discurso propio de los medios de comunicación. Se trata de un nuevo discurso mediático que difunde valores de la democracia y del libre mercado. Según los autores, este enfatiza los derechos de las personas sobre los derechos colectivos y presenta los problemas de la política como una especie de tensión entre los *lobbies* y los políticos, siguiendo o imitando la cultura política norteamericana.

El cuarto elemento tiene que ver con las nuevas relaciones entre prensa y poder en la región. Es probable que el fenómeno más importante sea la creciente reducción –no en todos los casos– de la denominada prensa de partido y la emergencia de una suerte de mediación periodística partidariamente neutral que ya no se orientaría por grandes referentes ideológicos partidarios, sino más bien por objetivos de fiscalización de lo público. La interpretación política variaría según la comprensión fiscal del fenómeno. Para una posición más progresista, los nuevos oligopolios mediáticos tendrían una incidencia descomunal, ya que administrarían el peaje entre los políticos y el público. En una visión más conservadora e institucionalista, se cuestiona el crecimiento del poder mediático y sus pretensiones de neutralidad, que escaparían a los mecanismos de control y normas institucionales que rigen para el conjunto de la sociedad (Achard y Flores, 1997).

Un informe del PNUD-PAPEP (2008a), que registra aportes para una agenda de gobernabilidad democrática, insiste sobre el reconocimiento del papel de la política constructivista como el principal factor capaz de regular las fuerzas del mercado e incluso las comunicacionales. El estudio especifica la centralidad de la política en los medios de comunicación, argumentando que el espacio público mediático es fundamental en las sociedades latinoamericanas.

La mayor parte de las agendas de poder y opciones políticas se construyen y se configuran en este nuevo espacio público. Estos cambios introducen nuevos lenguajes y están recomponiendo el espacio público.

Un grupo de políticos de la región que discutieron las tesis del PAPEP coincidieron en la necesidad de democratizar el espacio público y garantizar un acceso igualitario a él, enfatizando la necesidad de políticas que permitan expandir nuevas formas de participación y de control ciudadano (PNUD-PAPEP, 2009a).

En este contexto se focaliza nuestro campo de investigación en cuanto a los imaginarios del conflicto social latinoamericano narrados por 54 periódicos en 17 países de la región.

### **PROCESOS GLOBALES Y CONGLOMERADOS MEDIÁTICOS LATINOAMERICANOS<sup>3</sup>**

Latinoamérica, como parte de este proceso de globalización mediática, encuentra instalados en la región distintos tipos de corporaciones/conglomerados mediáticos multimedia que aglutinan un importante número de medios de prensa y plataformas web de información. La tabla 3.2 permite determinar algunos rasgos específicos de esta realidad.

Se ha detectado que en la región conviven tres tipos o tamaños de conglomerados mediáticos. El primero, al que podría denominarse “grande”, es aquel que posee en diversa medida propiedades en los cuatro formatos comunicacionales clave del mercado global (prensa escrita, medios visuales, plataformas web y multimedia móvil) a nivel regional, o aquel que a pesar de

<sup>3</sup> Para la elaboración de los datos que reflejarían la construcción que los medios de comunicación hacen de los conflictos sociales acontecidos en América Latina, se llevó a cabo un proceso de consultas denominado “Testigos Privilegiados” que dio como resultado un listado de 54 periódicos para ser monitoreados. Estos fueron seleccionados no sólo de acuerdo con el volumen de su tiraje y su alcance geográfico de distribución, sino también por sus tendencias ideológico-políticas y sus niveles de credibilidad y seriedad periodística. Para llevar adelante el proceso de monitoreo se contrató a la empresa Notilog, especializada en el seguimiento y análisis de noticias en línea emitidas por televisión o impresas en tiempo real, tanto en español como en portugués. La empresa tiene su sede en México, con oficinas regionales en Argentina y Brasil, y entre sus clientes se incluyen empresas pertenecientes a sectores clave de la industria, tales como el sector automotriz, los bienes de consumo, la energía, el entretenimiento, los productos farmacéuticos, la tecnología y el turismo, así como agencias líderes de relaciones públicas y agencias gubernamentales y de cooperación.

no participar en los cuatro segmentos concentra en alguno de ellos una gran cantidad de medios considerados importantes en niveles locales.

Tal vez los ejemplos más paradigmáticos de esta categoría son el Grupo de Diarios América (GDA), Periódicos Asociados Latinoamericanos (PAL) y el Grupo O Globo. El primero concentra a 11 de los periódicos más importantes de la región (por ejemplo, *El Comercio*, Perú; *El Nacional*, Venezuela; *La Nación*, Argentina) y tiene un tiraje diario de más de 10 millones de ejemplares; PAL concentra 8 importantes periódicos nacionales (como *La Tercera*, Chile; *La República*, Perú), con alrededor de 8 millones de ejemplares publicados diariamente. Dentro de la lógica global de mercado, estos dos grupos se identifican a sí mismos como creadores y transformadores de opinión pública con fines de creación y apertura de mercados comerciales. El Grupo O Globo podría considerarse el multimedio más importante de la región, ya que aglomera a 25 medios de prensa escrita, 10 radiales, 4 visuales y 5 plataformas de información web; sin embargo, la fuerza de este grupo no radica sólo en la cantidad de medios que posee, sino en la diversidad de contenidos y audiencias a las que tiene llegada, ya que posee productos en áreas que van desde la información de prensa hasta los bienes raíces.

El segundo grupo o categoría, denominada “mediana”, se refiere a aquellas corporaciones que en muchos casos no poseen medios fuera del ámbito nacional, pero que operan en tres o cuatro de los niveles comunicacionales de su ámbito local. Existe un gran número de estos grupos en la región, algunos ejemplos paradigmáticos son *Clarín* de Argentina y *El Mercurio* de Chile. Por último, existe lo que podría denominarse grupo o conglomerado “pequeño”; se trata en su mayoría de empresas editoriales que no poseen más que un par de medios de prensa escrita, tampoco mecanismos complejos de distribución ni participan de redes de información y comunicación a escala regional o global.

Retomando una perspectiva general del asunto queda bastante claro que se viene desarrollando una fuerte tendencia global hacia la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, y los conglomerados multimedia poseen cada vez mayores capacidades de ofrecer productos en distintas plataformas orientadas a diversas audiencias. Asimismo, las empresas mediáticas invierten más recursos en la producción de contenidos propios, bajo la lógica de que su subsistencia estará asegurada en la medida en que sean capaces de adaptarse a los contenidos locales. Este proceso está llevando a una integración vertical de corporaciones globales en redes nacionales que, con una creciente uniformidad de contenidos –con apariencia de diferenciación–, responden a intereses empresariales para los que la concentración de medios es una concentración de poder (Castells, 2009).

**Tabla 3.2.** Tipos de conglomerados y grupos multimedia

Grupo mediático “grande”	
Periódico	Grupo multimedia
<i>El País</i> (Uruguay)	Grupo de Diarios de América (GDA)
<i>O Globo</i> (Brasil)	Organizações Globo / GDA
<i>La Tercera</i> (Chile)	Grupo Copesa SA / Consorcio Periodístico de Chile SA / Periódicos Asociados Latinoamericanos (PAL)
<i>Reforma</i> (México)	Grupo Reforma
<i>La Prensa</i> (Argentina)	Multimedios La Capital
<i>El Nacional</i> (Venezuela)	GDA
<i>La República</i> (Perú)	PAL
Grupo mediático “mediano”	
Periódico	Grupo multimedia
<i>El Mercurio</i> (Chile)	GDA
<i>El Tiempo</i> (Colombia)	Grupo Planeta
<i>El Comercio</i> (Perú)	GDA
<i>El Periódico</i> (Guatemala)	Media Development Loan Fund (MDLF)
<i>El Universal</i> (México)	GDA
<i>El Panamá América</i> (Panamá)	Grupo Epasa
<i>El Nacional</i> (República Dominicana)	Grupo Corripio
<i>El Colombiano</i> (Colombia)	PAL
<i>Últimas Noticias</i> (Venezuela)	Cadena Capriles
<i>La Nación</i> (Costa Rica)	GDA
<i>La Prensa Gráfica</i> (El Salvador)	Grupo Dutriz
<i>Diario Libre</i> (República Dominicana)	Omnimedia Grupo Multimedios / PAL
<i>La Nación</i> (Paraguay)	Grupo Nación de Comunicaciones
<i>La República</i> (Uruguay)	Grupo ICK
<i>El Espectador</i> (Colombia)	Grupo Bavaria
<i>La Prensa</i> (Honduras)	Grupo Organización Publicitaria Sociedad Anónima (OPSA)
<i>Clarín</i> (Argentina)	Grupo Clarín
<i>La Jornada</i> (México)	

(cont.)	
Periódico	Grupo multimedia
<i>Jornal de Brasilia</i> (Brasil)	Grupo Jornal de Brasilia
<i>O Estado de Sao Paulo</i> (Brasil)	Grupo Estado
<i>El Deber</i> (Bolivia)	Grupo Líder
<i>Los Tiempos</i> (Bolivia)	Grupo Líder
<i>La Razón</i> (Bolivia)	
<i>El Herald</i> (Honduras)	Grupo OPSA
<i>La Nación</i> (Argentina)	GDA
Grupo mediático “pequeño”	
Periódico	Grupo multimedia
<i>ABC Color</i> (Paraguay)	Editorial Azeta SA
<i>El Universo</i> (Ecuador)	Grupo El Universo
<i>El Universal</i> (Venezuela)	PAL
<i>El Diario de Hoy</i> (El Salvador)	América Interactiva
<i>La Tribuna</i> (Honduras)	Carlos Roberto Flores Facussé
<i>El Mercurio</i> (Ecuador)	Grupo Merchán
<i>Expreso</i> (Perú)	Diario Expreso SA
<i>Prensa Libre</i> (Guatemala)	Casa Editorial Prensa Libre SA
<i>La Nación</i> (Chile)	Empresa Periodística La Nación SA / Estado Chileno
<i>Correo</i> (Perú)	Empresa Periodística Nacional SA (Erensa)
<i>Crónica</i> (Paraguay)	Grupo Nación de Comunicaciones
<i>Expreso</i> (Ecuador)	Grupo Granasa (Gráficos Nacionales SA)
<i>La República</i> (Costa Rica)	República Media Group (RMG)
<i>El Mundo</i> (El Salvador)	Grupo Mundo Multimedia
<i>La Hora</i> (Guatemala)	Familia Marroquin
<i>La Prensa</i> (Panamá)	Corporación La Prensa SA (Corprensa)
<i>Página/12</i> (Argentina)	Editorial La Página SA
<i>Jornal do Brasil</i> (Brasil)	Nelson Tanuere / Editora Jornal do Brasil

**Fuente:** Elaboración propia.

Es sobre la base de esta plataforma mediática que se ha realizado, primero, una compilación estadística y, luego, una interpretación de la dinámica del conflicto en Latinoamérica. Las diferentes interpretaciones que se narran en

los próximos capítulos se sustentan precisamente en esta información y en las consideraciones analíticas de los tres primeros capítulos de este libro. Desde luego, no son todos los conflictos sociales que existieron –que superan por mucho a los que la prensa procesa–, pero son los que han presentado los medios en el escenario público.

## 4. Tendencias generales de la conflictividad social en América Latina

### LA SALIDA DE LA INFLEXIÓN

Después de un período de movilización y crisis que caracterizó los primeros años del nuevo milenio y que terminó en un momento de inflexión, tanto en términos de modelos de desarrollo como de las orientaciones de la democracia, América Latina parece ahora entrar en una nueva fase sociohistórica. La región está saliendo de las aguas turbulentas y se dirige hacia una época de relativa estabilidad.

La ola simétrica de restauración democrática, a excepción de Cuba y la regresión hondureña, está casi completa. Los diversos regímenes democráticos después de 2005 presentan aparentemente un mejor semblante, pues el ciclo de insurrecciones sociales y caídas presidenciales (1999-2005) parece haberse cerrado en Argentina, Bolivia y Ecuador. Las mejoras notables en la reducción de la pobreza, y un crecimiento económico sostenido en la región, a pesar de la crisis financiera global, se traduce igualmente en el comportamiento político: pasamos de la volatilidad electoral a las reelecciones partidarias, y surgen nuevas señales promisorias y potentes sobre el desempeño gubernamental. La población dejó de cambiar de manera abrupta de opción política para continuar apostando por el partido en el gobierno y el presidencialismo.

La crisis financiera global no generó ni una corta ni una larga temporada de infierno en América Latina. La región no padeció las perturbaciones económicas ni los sufrimientos sociales, como sucedió durante la gran depresión de 1929 (Thorp, 1998: 103-133; Bulmer-Thomas, 2000: 3-29); más bien logró sobrellevar la crisis con templanza de ánimo y, en algunos países, con cierto optimismo. América Latina no fue arrastrada por la “caída libre” de los Estados Unidos y el hundimiento de la economía mundial no afectó de manera tan contundente a esta parte del mundo, donde la economía muestra mejores desempeños que en los países industrializados (PNUD-PAPEP, 2011). Como ya se expuso en el capítulo 2, la razón fue el “multicentrismo geoeconómico”. Como los Estados Unidos y Europa tenían –y tienen– serios problemas, China y la India demandan exportaciones latinoamericanas. La región ya no está

unida al mercado mundial por un único cordón umbilical, lo cual la hacía no sólo dependiente, sino peligrosamente vulnerable. En el mundo globalizado de hoy, estamos inmersos en un vibrante sistema económico arterial, en el que si la sangre no fluye por unos conductos, puede hacerlo por otros. Esto sucedió con América Latina y, por eso, en medio de la crisis, se puede permitir celebrarlo por triple partida: sus economías crecieron, redujo la pobreza y se desplazó de un sistema internacional dependiente y unilateral a otro interdependiente y multilateral.

Henry Kissinger le dijo en una oportunidad al diplomático chileno Gabriel Valdés: “Nos habla usted de América Latina. No es importante. Nada importante puede venir del Sur. No es el Sur el que hace la historia, el eje de la historia va de Moscú a Washington pasando por Bonn. El Sur no importa” (Hersch, 1983). Hoy Kissinger no podría repetir, una a una, las mismas palabras: basta considerar el desempeño económico y la proyección geopolítica de Brasil; también México ha ido en alza, Chile se mantiene en una velocidad de crucero, lo propio sucede con Perú y Colombia, y hasta los países pequeños como Bolivia y Paraguay crecen e incluso gozan de un superávit. Está claro que el Sur importa.

#### **POBREZA Y DESIGUALDAD: LAS HENDÍADIS DE UN MODELO EXCLUYENTE DE DESARROLLO**

A pesar de las diferencias en las distintas subregiones y en los distintos países, una tendencia permanece invariable a nivel de conjunto: la persistencia de un modelo de desarrollo excluyente que no logra dar solución a los problemas estructurales de pobreza y desigualdad.<sup>1</sup> Estas son las variables calóricas de la conflictividad: el centro y la energía del sistema. Si se incrementan la pobreza y la desigualdad, se acrecienta y se extiende la inestabilidad. Si, por un lado, los índices de pobreza e indigencia han mejorado a lo largo de los últimos años y las proyecciones apuntan a una cierta estabilidad de esta tendencia, por otro, América Latina todavía es el continente más desigual del mundo (CEPAL, 2010d: 185; PNUD, 2010).

Once de 18 países del mundo con los mayores niveles de desigualdad en el ingreso son latinoamericanos. En estos, el 10% más alto de la población recibe el 48% de los ingresos nacionales, mientras que el 10% más bajo sólo captura el 1,6%. Estos datos no reflejan únicamente la falta de oportunidades

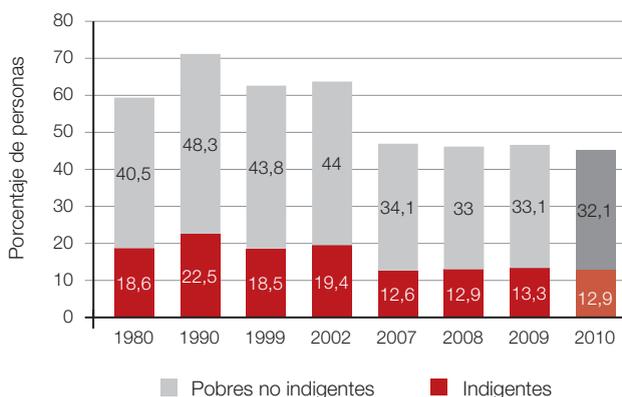
1 Para más detalles, véase el capítulo 5.

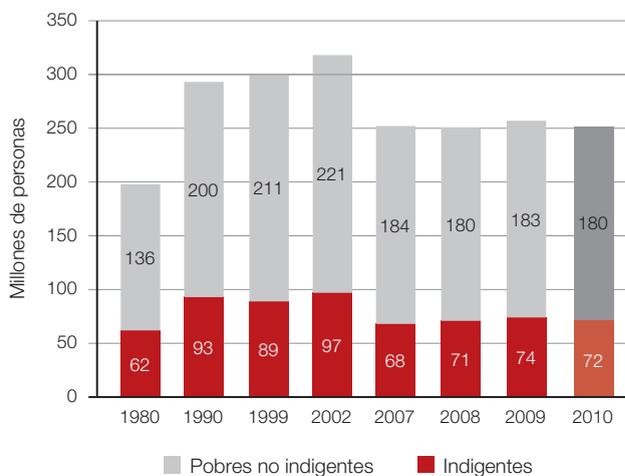
para millones de personas, sino que empujan hacia los extremos políticos, los cuales se vuelven más atractivos para responder a la constante frustración social (Schneider, 2010).

Asimismo, según datos de la CEPAL (2011), la pobreza y la indigencia disminuyeron 1,6 y 0,8 puntos porcentuales en relación con 2009, cuando la región sufrió el mayor impacto de la crisis financiera internacional. En 2010, el 31,4% de los habitantes permanecieron en situación de pobreza y el 12,3% de indigencia, lo que representa 177 millones de pobres y 70 millones de indigentes (véase gráfico 4.1).

Según un estudio de Leonardo Gasparini y Nora Lustig (2011), entre 2002 y 2008 la inequidad en los ingresos disminuyó de manera significativa en casi todos los países latinoamericanos, lo cual dependería principalmente de una caída del valor de las capacidades educacionales en el mercado de trabajo y una distribución más progresiva de los gastos públicos, y en especial de las transferencias monetarias. Sin embargo, en una visión más amplia y multidimensional de la pobreza y la desigualdad, las condiciones de América Latina son aún más dramáticas. El Índice de Desarrollo Humano del Mercosur (PNUD, 2009) ha construido índices de desigualdad y de pobreza multidimensionales que muestran las enormes carencias sociales en la región. Ahí se destaca a la inclusión desfavorable, en el sentido de Sen (2009), como el rasgo fundamental de la exclusión social en América Latina.

**Gráfico 4.1. Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina, 1980-2010**





**Fuente:** CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*.

El dato sobre desigualdad es un indicador de gran relevancia no sólo porque refleja una característica clave de la estructura socioeconómica, sino por su valor para describir el “lugar”, en el panorama social, en el cual los individuos se posicionan –o son posicionados– y desde donde miran su entorno cotidiano y político, expresan sus opiniones y toman decisiones. Este es un aspecto significativo sobre todo cuando se consideran las potencialidades de cambio social. La percepción de desigualdades en una sociedad aumenta la frustración, el sentido de marginación de los individuos y su sentimiento de injusticia, lo cual implica un cierto nivel de insatisfacción y malestar que puede acabar en manifestaciones relativamente violentas. A la luz de estas consideraciones teóricas, las evidencias empíricas son alarmantes: en 2007, el 78% de la población de la región consideraba injusta la distribución del ingreso (CEPAL, 2010d). En otras palabras, no sólo las percepciones de alta inequidad coinciden con la profunda desigualdad existente en América Latina, sino que estos datos evidencian también cómo las percepciones subjetivas no se adecuan a los indicadores económicos de manera automática. Cinco años de crecimiento sostenido no incidieron de manera significativa en la percepción de injusticia en la distribución del ingreso por parte de la población, lo cual pone de manifiesto cierta persistencia de la frustración social respecto de la situación real. Y esto es un condicionante para entender las características del conflicto.

En definitiva, se podría inferir que la población latinoamericana estaría en una fase –gracias a la democratización, a los avances en los niveles de edu-

cación y el acceso creciente a la televisión y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC)– de plena conciencia de su situación y de las injusticias que esta implica. Ya no se perciben las asimetrías sociales como normales, inherentes a un cierto orden teleológico del mundo, sino como evidencias inaceptables, fuentes de malestar y razones por las cuales vale la pena luchar por un cambio social plausible. Las mismas elites empresariales y políticas regionales afirman que los problemas de pobreza son los más importantes que experimenta la región (PNUD-PAPEP, 2008b).

Las características de la desigualdad a escala regional no son homogéneas. Las estructuras sociales se mantienen más fracturadas en la Región Andina, en parte de Centroamérica, el Caribe y el Paraguay, donde persisten verdaderos abismos sociales. Este factor pone en un mayor nivel de riesgo e inestabilidad a estos países (en particular, Ecuador, Perú y Bolivia), donde los avances hacia un pacto social más incluyente, resultado de una política de Estado constructivista, no han sido todavía suficientes para cerrar esas brechas crónicas, tanto en términos económicos como de exclusión social. Además, el bipolarismo geopolítico que caracteriza a cada uno de estos países no ayuda a generar mayores niveles de estabilidad política. En el Cono Sur, los países tienen estructuras más cohesionadas; han logrado construir identidades nacionales más fuertes e infraestructuras político-institucionales que implican mayores garantías para la estabilidad democrática. Sin embargo, los niveles de diferenciación son aún muy altos (como en Brasil) o mayores que los experimentados en el pasado (como en Argentina o Uruguay). La Región Centroamericana presenta un panorama muy variado, con Estados que han logrado ciertos niveles de estabilidad y altos índices de democracia real, y otros que se encuentran en fases de alta inestabilidad, cuyas causas están relacionadas con la presencia y el poder de organizaciones criminales, carteles del narcotráfico y nichos de violencia, sobre todo en las zonas urbanas (casos emblemáticos son México, El Salvador y Guatemala).

### **TENDENCIAS POLÍTICAS: PRAGMATISMO Y ESTABILIDAD**

No hay consenso suficiente sobre el rumbo político del subcontinente, aunque varios cambios en las orientaciones político-ideológicas han provocado virajes evidentes en algunos países. Como sostuvimos en el capítulo anterior, por un lado parecen retomar fuerza las tendencias más conservadoras, una ortodoxia modernizadora y una visión reformista de tipo pragmático. Por otro lado, algunos gobiernos del “giro a la izquierda” con fuertes bases nacional-populares mantienen altos niveles de legitimidad, lo cual hace esperar una

cierta continuidad en las alianzas transnacionales que se concretaron bajo este marco ideológico. Es legítimo preguntarse entonces si estamos frente a un ciclo político con nuevos problemas de gobernabilidad en América Latina. Es probable que se mantengan las diferentes orientaciones políticas en el juego democrático de poder y quede pendiente la cuestión sobre si esas diferencias van a ser compatibles con políticas de Estado de carácter regional (lo cual parece ser el objetivo de, por lo menos, la clase política brasileña). La región se ha estabilizado políticamente, si bien en algunos países la conflictividad continúa realizando su labor de zapa.

Un dato importante a nivel regional es la creación de canales de coordinación y comunicación política transnacionales, especialmente en el Cono Sur. Dos ejemplos emblemáticos son la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que –si bien desde perspectivas distintas, una más político-económica, la otra más ideológica– generan dinámicas nuevas a nivel regional y algunas veces logran mecanismos de coordinación y acuerdo y favorecen los procesos de mediación y resolución de conflictos interestatales (como el de aquellos ocurridos entre Colombia, Ecuador y Venezuela) o intraestatales (como el conflicto con la policía en Ecuador durante octubre de 2010 o la crisis política boliviana de octubre de 2008).

Desde el punto de vista electoral, el período entre octubre de 2009 y septiembre de 2010 fue decisivo para América Latina, pues se debatieron iniciativas reeleccionistas, el proyecto expansionista del “socialismo del siglo XXI” y nuevas tendencias conservadoras en el marco de una todavía inconclusa consolidación de los regímenes democráticos. En Uruguay, la contienda electoral estuvo marcada por el apoyo generalizado que tuvo el Frente Amplio encabezado por el candidato presidencial José “Pepe” Mujica, quien obtuvo el 47,49% de los votos y cuyo partido alcanzó 16 de los 30 escaños del Senado. En el convulsionado panorama institucional de Honduras, ganó las elecciones Porfirio Lobo del Partido Nacional, mientras la oposición de Zelaya se encuentra debilitada y acorralada políticamente después del golpe del 28 de junio de 2009. En Bolivia, Evo Morales fue reelecto en la primera vuelta con índices de aceptación que se mantienen muy altos (64%), aunque luego perdió popularidad. Las mayorías en las dos cámaras, además, parecen garantizar una cierta continuidad y posibilidad de implementación del “proceso de cambio” y de las reformas hacia la construcción del Estado Plurinacional. El año 2009 finalizó en Chile con los comicios presidenciales del 13 de diciembre, cuando se dio un cambio al timón de la democracia sudamericana con la victoria de Sebastián Piñera, del movimiento de centro derecha Chile con Todos. En Colombia, se realizaron elecciones legislativas el 14 marzo de 2010 y el 31 de mayo, elecciones presidenciales. A pesar del rechazo del tercer período presidencial,

el partido oficialista logró ganar las elecciones postulando como candidato al ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos. Conforme a la posición dominante que ha adquirido Brasil en el hemisferio, en el 2010 los ojos de Latinoamérica miraron con especial atención las elecciones presidenciales y legislativas que se celebraron en octubre, en las cuales obtuvo la victoria la *dama de hierro* del gobierno de Lula, Dilma Rousseff. Otro proceso electoral clave fue el que se llevó a cabo en Venezuela el 26 de septiembre de 2010 para renovar todos los escaños de la Asamblea Nacional. Esta es la primera elección que se realizó estando en vigencia la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales, aprobada por la Asamblea Nacional en 2009. La coalición gobernante del Partido Socialista Unido de Venezuela y del Partido Comunista de Venezuela (PSUV-PCV) obtuvo la mayoría simple, aunque perdió la mayoría cualificada de dos tercios, que mantenía desde 2005.

En el balance de este año electoral se destacan dos tendencias: por un lado, la victoria de los partidos en el poder –con excepción de Chile– marca un cierto “continuidismo sin reeleccionismo”; por otro lado, el comportamiento electoral fue pragmático, eludió opciones radicales y optó de forma mayoritaria por la continuidad y la estabilidad (Latinobarómetro, 2010: 57). Sin embargo, considerando un período de tiempo más prolongado, vale la pena recordar que estas tendencias coexisten con un patrón de alternancias políticas en el poder del Estado.

Más allá de la ideología política y de las tendencias electorales, lo que en este estudio resulta fundamental considerar es la calidad de la política y su capacidad constructiva de gestionar los conflictos desde lo institucional. La dinámica de los conflictos en democracia supone la tensión entre los mecanismos de institucionalización del conflicto y las demandas de la sociedad. Parecen dibujarse cuatro modelos paradigmáticos de relación Estado-sociedad-conflictos. El primero se caracteriza por una cierta solidez del Estado, que es capaz de articular marcos institucionales para manejar importantes niveles de conflictividad social. Un ejemplo a nivel regional es el caso de Uruguay. El segundo se refiere a conflictos importantes pero no intensos ni muy radicalizados, con medianas e irregulares capacidades para procesarlos; tal es la situación en Brasil, donde el tratamiento de los conflictos (como en la mayoría de los casos de la región) se define por una lógica negociadora parainstitucional, es decir, a través de mecanismos semiformales de arbitraje y negociación, en una práctica en la cual se combina la libre interpretación de los principios legales, la transgresión consentida de las normas y la producción de una legalidad más o menos informal con una jurisdicción propia y localizada. El tercer tipo es el de las sociedades con una alta capacidad e intensa tradición de movilización y, por otro lado, una débil e ineficiente capacidad constructivista de procesar los conflictos en los marcos institucionales. El resultado son altos niveles de con-

flictividad social, tanto en términos de cantidad de eventos conflictivos como de su radicalidad. Los casos paradigmáticos son Perú y Bolivia. Por último, el cuarto tipo es propio de países con Estados fuertes y sociedades con niveles relativamente bajos de acción colectiva y protesta social. En estos casos, como en Chile y Costa Rica, existen pocos conflictos sociales, no tanto por la ausencia de necesidades y demandas, sino por la débil capacidad de movilización de los actores sociales. Resulta entonces curioso que Chile presente altos niveles de radicalización.

### EL “ESPACIO PÚBLICO” LATINOAMERICANO

Finalmente, en este breve análisis de las tendencias coyunturales a escala regional, resulta importante insistir en el proceso de redefinición del “espacio público” que América Latina ha ido experimentado a lo largo de las últimas décadas y en especial en los primeros años del nuevo milenio. Como se ha examinado en detalle en el capítulo 3, la fuerza de la globalización se ha percibido no sólo en el contexto económico, sino también en el social y cultural, y ha sido acompañada por el desarrollo de la “sociedad de la información y comunicación”. El mundo se volvió más pequeño e interconectado, y esto tuvo un impacto en las dinámicas culturales, en particular entre los estratos más jóvenes de la población. Aunque en algunas áreas geográficamente remotas, sobre todo en la Región Andina y en la Amazonía, se mantienen bolsones sociales excluidos del mundo globalizado, por lo general América Latina ha ido experimentando con fuerza la ola de la globalización; sin embargo, la cuestión es la calidad de la inserción en la globalización y su sostenibilidad (Calderón, 2003).

A través de la labor de los medios de comunicación se reconfiguran y homogeneizan los imaginarios colectivos, y al mismo tiempo, a través de los nuevos medios (sobre todo Internet) se accede de forma más directa y proactiva a los circuitos de la comunicación global. En otras palabras, aumenta el poder individual de generar información y de contribuir de manera directa a la creación de narrativas e imaginarios colectivos, en el marco de una tendencia democratizadora de los sistemas de comunicación.

Estos cambios en la definición del espacio público, tanto real como virtual, contribuyen a la reconfiguración de las formas de hacer política y de la acción colectiva. Si en América Latina la tendencia típica ha sido una combinación de la “política de palacio” y la “política en la calles” (Calderón y Szmukler, 2000), ahora el panorama se complejiza y adquieren importancia la política comunicacional y la “política en la red”. Las nuevas formas de comunicación modifican y

recodifican la política, los conflictos sociales y en definitiva el espacio público. En este sentido, la política se mediatiza, las encuestas de opinión logran el poder inédito de condicionar las decisiones de los gobernantes, sobre todo en momentos electorales, se acentúa la personalización mediática de los líderes políticos (la nueva presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, se sometió a un tratamiento de cirugía plástica para ser más telegénica) y nace la “política del *twitter*”. En gran medida la “política en las calles”, hoy, se hace en las redes de comunicación.

La dinámica de la conflictividad es parte crucial de estas tendencias. No sólo los conflictos se mediatizan, sino que los actores mismos, incluidos los clásicos, empiezan a desarrollar una sensibilidad hacia el poder de los medios y a considerar este elemento en la definición de sus estrategias de acción (Nató y Rojas, 2008: 150). En muchos casos, la televisión adquiere un papel instrumental en la táctica de los movimientos, bajo el lema “lo que no está en los medios no existe”. Al mismo tiempo, como veremos en el capítulo 8, nuevas formas de conflicto se desarrollan en simbiosis directa con el contexto mediático, sobre todo a través de Internet. Parafraseando a McLuhan (2000), se podría decir en estos casos que “el medio hace el conflicto”.

Es a partir de las nuevas tendencias coyunturales en la región, tanto económicas como sociopolíticas y culturales, que se puede leer la nueva fase histórica que América Latina está atravesando: la salida del proceso histórico de inflexión que caracterizó los primeros años del siglo XXI hacia una nueva época quizás de mayor estabilidad económico-política, que implica nuevas condiciones sociológicas para la acción y la generación de identidades colectivas. A nivel regional, hay un patrón común en esta fase de postinflexión, cuya fórmula se puede resumir de la siguiente manera: crece la economía, bajan los niveles de pobreza, se mantiene la desigualdad y mejora lentamente la gestión política. En esta fase, hay una valorización generalizada de la estabilidad, tanto económica como política. Además, se van ampliando los espacios de comunicación y la libertad cultural.

Sobre la base de esta consideración, resulta de fundamental importancia indagar las tendencias de la conflictividad regional, la reconfiguración de nuevos y viejos patrones y su relevancia y riesgos en términos de gobernabilidad democrática. Este libro tiene el objetivo general de indagar las nuevas características, dinámicas y tendencias de la conflictividad en América Latina y su relación con la calidad de la democracia. Las preguntas en las que se basa el análisis empírico y que organizan el estudio son las siguientes:

- ¿Cómo se expresan los conflictos en el espacio público latinoamericano?
- ¿Cómo se expresa y caracteriza la conflictividad en los diferentes contextos político-ideológicos y subregionales?

- ¿Cuáles son los principales campos de conflictividad en América Latina?
- ¿Cuál es la relación entre Estado y sociedad en el conflicto?
- ¿Qué dinámicas de radicalización de los conflictos hay en la región?
- ¿Cuáles son los lugares estratégicos donde se procesan los conflictos?
- ¿Cuál ha sido la capacidad política para procesar conflictos?

El análisis se basa en un conflictograma construido a partir de la información sobre conflictos sociales en 17 países de la región, a través del monitoreo de prensa. Ello implica una correspondencia en el imaginario público entre una realidad social y otra mediática. Una breve reflexión sobre la dimensión temporal del estudio: no se debe olvidar que el análisis considera un conjunto de coyunturas en el período de un año, una fracción de un continuum cuya proyección futura es incierta.<sup>2</sup> Casi en la totalidad de la región se vive una suerte de estabilidad político-institucional. Se trata de un momento dentro del mencionado patrón de la postinflexión que se caracteriza además por dos rasgos complementarios: por un lado, la profundización de la alternancia política y, con ello, de la institucionalidad democrática; por otro, la tendencia al decisionismo en la gestión de gobierno.

A la luz de estas observaciones, resulta todavía más importante apostar por la complementación de los hallazgos analíticos aquí expuestos con otros tipos de estudios, tanto históricos como político-sociológicos, que enfoquen el tema desde otras perspectivas y considerando arcos temporales distintos, o analicen en profundidad los contenidos de los eventos conflictivos narrados por los periódicos.

<sup>2</sup> La distinción entre futuro actual y presente venidero que hace Luhmann (1998) puede ser útil al respecto: todo presente tiene un “futuro actual” entendido como horizonte de posibilidades. Somos contemporáneos de un futuro que sólo de modo parcial será nuestro presente más adelante, pues al avanzar se generan nuevos presentes y –al mismo tiempo– nuevos horizontes futuros. Es decir, el futuro actual se concentra en un presente venidero que a la vez produce un nuevo futuro. Para decirlo con el lenguaje poético de Borges, “ya somos el pasado que seremos” (1985). En la medida en que el futuro actual y el presente venidero se mantengan comunicados, se va produciendo duración. Cuando interfiere algún acontecimiento imprevisto, aparecen discontinuidades y la conciencia de estas hace que la incertidumbre se incremente.

## LAS TENDENCIAS DE LA CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA

En términos cuantitativos, Latinoamérica se confirma como una región con una conflictividad intensa. Entre octubre de 2009 y septiembre de 2010, el conflictograma detectó 2.318 conflictos, con un promedio de 193 por mes, y 4.724 episodios conflictivos.<sup>3</sup>

Considerando la variación temporal, en el transcurso del año, la cantidad de conflictos sigue una distribución fluctuante. Su pico máximo se registró en agosto de 2010, mientras que los meses con niveles más bajos de conflictividad han sido enero y febrero. El caso de octubre merece una observación: si bien se presenta como el mes con mayor cantidad de registros, esto se debe a que, al ser el primero de la muestra, todos los conflictos aparecen como nuevos.

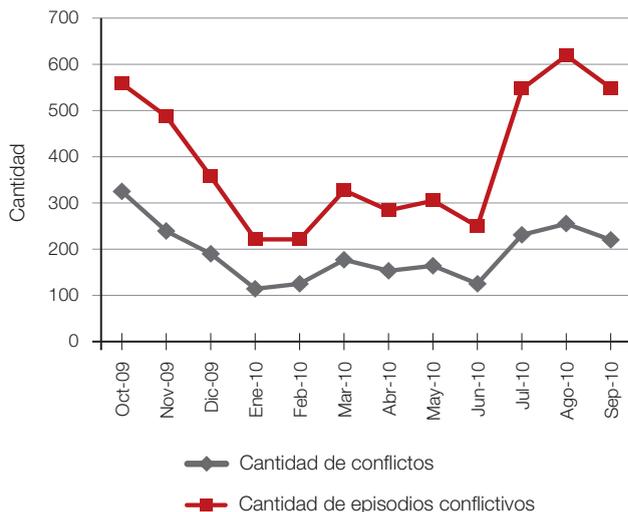
En estos contextos, deben considerarse algunos datos temporales estructurales que influyen en las dinámicas de los conflictos. Por ejemplo, las fiestas navideñas marcan en general una baja en los niveles de conflictividad, o los ciclos económicos condicionan la fluctuación de los conflictos, que suelen aumentar en épocas de debate y aprobación del presupuesto general de los Estados (como en el caso de Uruguay en el período estudiado).

En términos generales, los países que registran el número más alto de conflictos (superior a los 200) son Bolivia, Perú y Argentina. Los países menos conflictivos de la región son Costa Rica, Chile y El Salvador (con un promedio de 59 conflictos). Al analizar estos datos, es importante tener claro que se está utilizando una definición clásica de conflicto social que no incluye otras manifestaciones violentas y conflictivas, como las que derivan de las acciones del crimen organizado, el narcotráfico o los movimientos guerrilleros. En este sentido, El Salvador, Colombia y México registran grados de conflictividad social relativamente bajos, lo cual podría apuntar a niveles moderados de movilización de los movimientos sociales clásicos y de los nuevos actores no criminales. Sin embargo, este hecho no implica una situación de estabilidad

3 Entendemos “conflicto social” como un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizados con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social. Entendemos “episodio de conflicto” como las ocasiones en las que un actor se moviliza y lleva adelante una medida de presión, tomando en cuenta que puede hacerlo muchas veces en el marco de un mismo conflicto (para más detalles véase la Guía metodológica). En otras palabras, el primer concepto pone énfasis en la dimensión procesual, mientras que el segundo, en los acontecimientos que constituyen dicho proceso. En el marco de este libro se privilegia la primera dimensión, es decir, el conflicto social. En los casos en que los datos se refieran a episodios conflictivos, esto será debidamente explicitado.

sociopolítica cuyas condiciones, en estos contextos, dependen en gran medida de otros actores ilegales y criminales que no se consideran en este estudio.

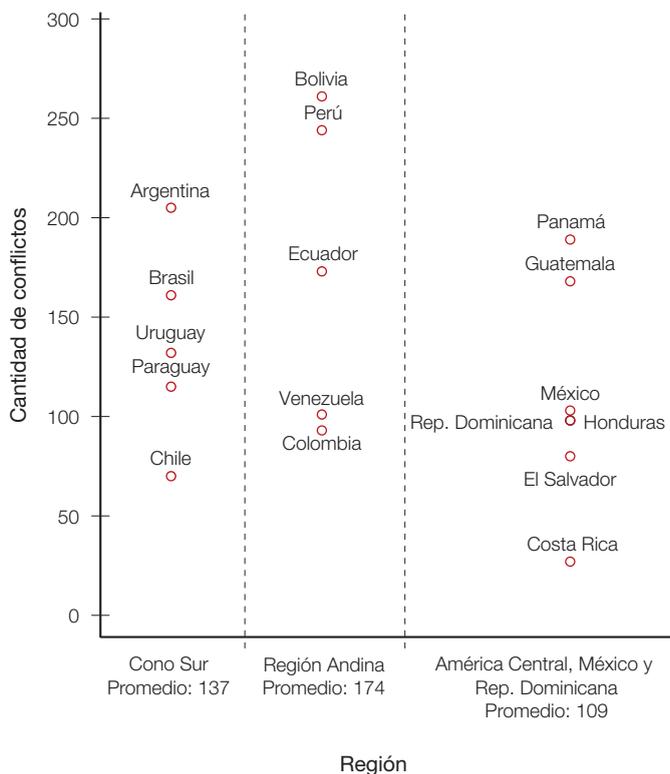
**Gráfico 4.2.** Cantidad de conflictos y eventos conflictivos por mes



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

#### CONFLICTOS POR SUBREGIONES Y ORIENTACIONES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS

De acuerdo al número de conflictos, los países de la región pueden agruparse en tres subregiones: a) Región Andina, b) Cono Sur, y c) Centroamérica, República Dominicana y México. La primera se destaca por tener la mayor cantidad (un promedio de 174 por país). La segunda tiene un promedio de 137 conflictos por país; en particular, destaca Argentina, que presenta niveles altos de conflictividad; Brasil, Uruguay y Paraguay muestran niveles medio altos, mientras que Chile es el único país en la subregión que presenta una cantidad baja de conflictos. Por último, Centroamérica es la región con menor cantidad de conflictos (un promedio de 109 conflictos por país) donde, a excepción de Panamá y Guatemala, la conflictividad es media y baja.

**Gráfico 4.3.** Promedio de conflictos por subregión

**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Otra agrupación que resulta interesante considerar es la originada a partir de las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos. Nos basaremos aquí en la tipología de las características predominantes en la región que elaboró en 2008 el Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-PAPEP, 2008b: 65), presentada en el capítulo 3. Se identifican allí cuatro orientaciones políticas que representan las tendencias regionales: a) modernización conservadora, b) reformismo práctico, c) nacionalismo popular, y d) indigenismo neodesarrollista.

Si bien se trata de categorías estilizadas y artificiales, resultan útiles para determinar los principales rasgos de los países en la región y agruparlos a partir de sus

características políticas comunes. Además, se debe precisar que estas categorías no son cerradas y en muchos casos la realidad se encuentra mejor reflejada cuando se las combina. Por ejemplo, en el esfuerzo de asignar a cada uno de los gobiernos que entre 2009 y 2010 estuvieron a la cabeza de los Estados latinoamericanos una de estas tipologías, el nacionalismo popular resultó ser una categoría que se acompaña con otras características de los regímenes políticos, por un lado, tendiendo hacia una versión más reformista y pragmática (como son los casos de Argentina, Brasil y Paraguay) y, por otro, tiñéndose de rasgos indigenistas (los ejemplos típicos son Bolivia y Ecuador). Para otros países, las categorías elaboradas resultaron exhaustivas. Por ejemplo, los gobiernos de Perú, México, Colombia, Honduras y Panamá se reflejan en la categoría de la modernización conservadora, mientras que El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Costa Rica tendrían regímenes correspondientes al reformismo práctico. Si bien en el caso de Chile los resultados de las últimas elecciones determinaron un giro hacia la modernización conservadora, se decidió considerarlo todavía a partir de la orientación política del gobierno anterior (reformismo práctico) por razones de coherencia con el arco temporal al que los datos se refieren.

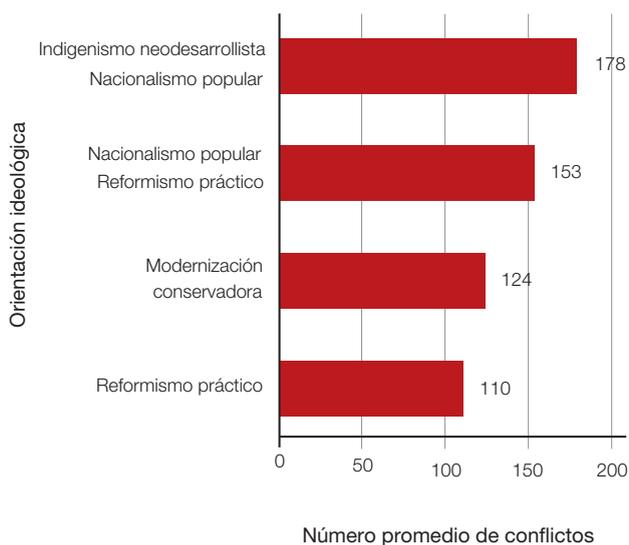
Los países con regímenes indigenistas neodesarrollistas y nacionales populares registran una cantidad significativa de conflictos (178 conflictos por país en promedio). Este dato reflejaría, por una parte, la intensidad de los cambios que estas sociedades atraviesan y, por otra, el manejo de la conflictividad, que por su vertiente nacional y popular incentiva la movilización de masas y la participación social, aumentando la frecuencia e intensidad de la acción colectiva, y por sus tendencias indigenistas suele generar vínculos fuertes con los movimientos sociales y fortalecer las organizaciones comunitarias incrementando al mismo tiempo los niveles de polarización y de tensión con las fuerzas opositoras (PNUD-PAPEP, 2008b: 67). Estas tendencias se hacen más evidentes en la medida en que se acompañan por bajos niveles de institucionalidad y debilidades crónicas en los canales de relación entre Estado y sociedad civil.

En los países de modernización conservadora, los niveles de conflictividad son en general medio-bajos (alrededor de 124 conflictos por país). De acuerdo con las características de estos regímenes, el control de la conflictividad social se lograría gracias a un énfasis en las políticas de seguridad ciudadana y al fortalecimiento de los aparatos de coerción del Estado. Es decir que el conflicto se maneja con intervenciones *top-down* más que a través de un nuevo pacto social o de mecanismos de institucionalización y aumento de la participación de la sociedad civil. Una excepción es el caso de Perú, que se podría explicar por los bajos niveles de legitimidad del gobierno de Alan García.<sup>4</sup> Además,

4 Según el Latinobarómetro, en 2010 Perú tiene el dato más bajo de aproba-

no obstante el crecimiento económico y la modernización social que se han dado en estos últimos años, sigue siendo evidente la fractura entre el norte y las regiones del sur, que continúan siendo las más pobres y las más conflictivas.

**Gráfico 4.4.** Promedio de conflictos por orientación política



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

En el grupo de reformismo práctico, cuyo promedio es de 110 conflictos por país, es donde las diferencias son más extremas. Panamá tiene niveles de conflictividad relativamente altos, lo cual se explicaría por el proceso de transición política que ha vivido en el curso del último año y medio. Por un lado, el gobierno anterior, de Martín Torrijos, terminó en un panorama de intensa conflictividad social y, por otro, la primavera de la modernización conservadora del presidente Martinelli acabó rápidamente, dejando abiertos nuevos

---

ción de la opinión pública de la gestión del gobierno actual (30%) y, según datos de 2009, tuvo los niveles más bajos de aprobación para el sistema democrático (16%) (Latinobarómetro, 2009-2010).

frentes conflictivos. En el otro extremo, Costa Rica se confirma como el país menos conflictivo de la región. Es probable que esta tendencia esté más relacionada con los patrones históricos de la cultura política y social del país centroamericano y con sus niveles de institucionalidad que con la orientación ideológica de los regímenes de turno. Según el análisis del PNUD-PAPEP, los gobiernos reformistas pragmáticos tratan de solucionar los problemas de intensificación de los conflictos y de fragmentación social mediante el diálogo y el acuerdo con los actores socioculturales, y con políticas que apuntan a la seguridad humana (PNUD-PAPEP, 2008b: 68).

En aquellos países donde la visión reformista y pragmática de la política convive con tendencias ideológicas nacionalistas, los niveles de conflictividad son por lo general medio altos (153 conflictos por país, en promedio). La considerable cantidad de conflictos registrados en Argentina podrían tener origen en los bajos niveles de popularidad del primer gobierno de Cristina Kirchner, cuyo índice había disminuido 30 puntos respecto de la gestión de su marido (*Latinobarómetro 2010*: 76), aunque registró un incremento tras su fallecimiento. Los conflictos con el sector agrario y los medios de prensa han generado una tendencia al aumento de este tipo de episodios.

### LOS CAMPOS DE CONFLICTIVIDAD

Introducimos aquí una categoría teórico-analítica que se tomará como referencia a lo largo de los próximos capítulos. Se trata de los campos de conflictividad, que pueden definirse como el conjunto de acciones y demandas construidas por los diferentes actores sociales que expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que remiten a las relaciones sociales involucradas y a los intereses de poder en juego.<sup>5</sup> Con el objetivo de tener una visión regional de las orientaciones de la acción colectiva, se han detectado tres grandes campos de conflictividad en los cuales se encuentran subsumidas las diversas demandas que son la base de las movilizaciones colectivas.<sup>6</sup> En los

5 Adaptación de la definición de Calderón (1986: 341).

6 Como en toda categorización, la subdivisión de las tipologías de conflictos en los tres campos presenta limitaciones, en especial porque en muchos casos existe la tendencia a la multidimensionalidad y superposición de las demandas. La colocación de cada tipología en un campo de conflictividad es, como en toda clasificación, arbitraria y débil a la hora de considerar los matices. Sin embargo, puede ser útil desde el punto de vista analítico para identificar macro-tendencias de la acción colectiva a nivel regional.

próximos tres capítulos se analizarán en detalle estos tres macro-campos de la conflictividad social. Sin embargo, adelantamos aquí algunas observaciones que pueden ser útiles para definir las tendencias generales a nivel regional.

El primer campo corresponde a los conflictos de reproducción social e incluye principalmente las demandas para satisfacer necesidades básicas y ampliadas que permitan la reproducción de los individuos y de las colectividades humanas. Se trata sobre todo de cuestiones socioeconómicas, en particular laborales/salariales y de consumo colectivo, pero también de movilizaciones en contra de ciertas medidas políticas o sociales que se perciben como amenazadoras del statu quo, o para impulsar normas que podrían mejorar la situación económica actual, o cuestiones relacionadas con la propiedad y el aprovechamiento de la tierra. Alrededor del 50% de los conflictos registrados en América Latina entre octubre de 2009 y septiembre de 2010 pertenecen a este campo de conflictividad (1.097 en total).

El segundo campo, desde el punto de vista cuantitativo se refiere a los conflictos institucionales y por gestión administrativa. Este grupo incluye demandas generadas por las fallas en la prestación de servicios públicos, por temas de gestión administrativa, por situaciones o medidas legales, cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades, por incumplimiento de convenios y por la definición de límites políticos administrativos (presenta un total de 874 conflictos, esto es, el 37,7% del total).

Por último, el campo menos numeroso (347 conflictos en total) aglutina una variedad de demandas que se han agrupado bajo la categoría de “culturales”. Se trata del ámbito más fragmentado e incluye conflictos ideológico-políticos, demandas por seguridad ciudadana, recursos naturales y medio ambiente, derechos humanos, valores, creencias e identidades, y género. Su peso es del 15% sobre el total de conflictos registrados.

A partir de este análisis general de las demandas, que son la base de los conflictos en la región, se destaca cierto carácter defensivo de la conflictividad, ya sea referido a las condiciones socioeconómicas adversas o a las demandas político-institucionales. Estas consideraciones nos conducen a la hipótesis de que es probable que los niveles de conflictividad por la mejora de las condiciones sociales se mantengan altos en la región y que estas luchas se basen en un principio de racionalidad (a partir de una evidencia objetiva y subjetiva, y hacia un cambio factible). La gente se manifestaría por objetivos concretos y pragmáticos, más que por razones trascendentales, valores o creencias absolutas. Se maneja un doble código en la relación entre ideología y necesidad: prevalece una racionalidad práctica por la cual se hace un uso instrumental de las ideologías, que ya no son el motor principal de las movilizaciones. Por lo general, no se trataría de luchas “desde la cabeza”, sino “desde la barriga”.

**Tabla 4.1.** Tipología de conflicto por campo de conflictividad

<b>Conflictos por reproducción social</b>	
Laboral/salarial	650
Medidas económicas/situación económica	390
Tierra	57
<b>Conflictos institucionales y de gestión</b>	
Prestación de servicios públicos	264
Gestión administrativa	306
Situación/medidas legales	159
Cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades	79
Incumplimiento de convenios	57
Límites político-administrativos	9
<b>Conflictos culturales</b>	
Ideológico-políticos	89
Seguridad ciudadana	98
Recursos naturales y medio ambiente	82
Derechos humanos	55
Valores/creencias/identidad	17
Otros	6

**Fuente:** Tabla elaborada por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Los grupos sociales y los individuos luchan para mejorar sus condiciones de vida, garantizar ciertos niveles de reproducción social y contra disfunciones y malos manejos, resultados de fallas institucionales y administrativas. Aunque las demandas de tipo cultural, político e ideológico presentes en la muestra posean un porcentaje menor, ello no significa que sean irrelevantes. Por el contrario, este campo de conflictividad representa de alguna manera la vanguardia de las tendencias conflictivas, en las que se manifiestan nuevos actores, se experimentan las estrategias de la acción colectiva y se hacen evidentes los nuevos desafíos que se perciben detrás de los malestares crónicos.

Los campos de conflictividad no tienen lógicas por completo independientes, sino que se relacionan y sustentan en un patrón común instalado en la región caracterizado por dos factores: la transición y la demanda de cambio social. Las sociedades latinoamericanas han estado atravesando fases de tran-

sición de democracias semimodernas a democracias más secularizadas, o de sistemas censitarios a sistemas más incluyentes. Los cambios de las últimas décadas, sin embargo, no han logrado resolver los problemas estructurales en cuanto a los obstáculos en los procesos de reproducción social, las debilidades institucionales crónicas y las cuestiones culturales que todavía quedan al margen de los espacios políticos. Son en definitiva “sociedades inconclusas”. En este sentido, los conflictos y las agendas de la movilización regional hablan de una dimensión trinitaria del cambio social, necesario para una profunda renovación económica, política y cultural. Asimismo, estas demandas se colocan tanto en un contexto de malestar local como en una lógica de transformación y cambio global. Muchas veces los conflictos son complementarios y se originan en necesidades parecidas que producen demandas con énfasis distintos: en algunos casos se cuestiona el contenido y en otros, la eficacia del sistema. Es plausible pensar que el esquema no es dicotómico (luchas sociales frente a luchas institucionales), sino que varias de las demandas por la reproducción social se transforman en demandas institucionales, y viceversa. A la vez, los conflictos culturales ponen el énfasis en temas estratégicos transversales y complementarios a la vida social, en una macrodimensión que podríamos llamar sociocultural. Los conflictos tienen, en este sentido, varios matices y connotaciones que tornan difícil el trabajo de encasillarlos en categorías analíticas definidas. La complejidad de las sociedades pluriculturales necesita de una política constructivista que favorezca estos procesos de cambio, tanto socioinstitucionales como culturales.

#### **LOS ACTORES EN CONFLICTO:**

#### **ESTADOS DÉBILES FRENTE A SOCIEDADES POLICÉNTRICAS**

Partiendo de la definición clásica de conflicto que orienta este estudio, la mayoría de las demandas consideradas entran en la categoría de actores colectivos. En el escenario sociopolítico latinoamericano, como se vio en el capítulo anterior, de fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, los procesos de transición de las dictaduras hacia las democracias y la lucha por los derechos ciudadanos, reflejados en las demandas que surgieron de distintos sectores sociales, adquirieron un lugar central en la esfera pública. Surgen en esta coyuntura los llamados nuevos movimientos sociales latinoamericanos (Calderón y Jelin, 1987: 84): “acciones colectivas con alta participación de base que utilizan canales no institucionalizados y que, al mismo tiempo, van elaborando sus demandas, van encontrando formas de acción para expresarlas y se van constituyendo en sujetos colectivos, es decir, reconociéndose como grupo o

categoría social". En otras palabras, estos actores sociales son, sobre todo, movimientos de resistencia y de protesta social.

En este contexto, se añade a esta definición una connotación más específica que tiene a que ver con el posicionamiento de los actores sociales dentro de los marcos de la legalidad en cuanto a su constitución formal más que por sus acciones, que a veces sobrepasan esos límites. Además, se colocan los conflictos en la lógica de la demanda de un actor hacia otro sujeto social que se considere con la capacidad de dar respuestas y satisfacer las necesidades y reclamos. En este sentido, todo conflicto tendrá un sistema de oposiciones: existirá un actor demandante y otro demandado. El demandante es la persona, grupo de personas, representante(s) o miembro(s) de una organización o institución que ejerce(n) presión para lograr un determinado objetivo, el cual, retomando a Entelman (2002), es incompatible con el objetivo del actor demandado. Este último, por su parte, es la persona, grupo de personas, representante(s) o miembro(s) de una organización o institución hacia quien(es) se dirige o expresa la medida de presión, la cual busca la satisfacción de una demanda o la consecución de un objetivo. Por cierto, entre ambos tipos de acción media una relación de poder.

Teniendo este esquema como referencia, los datos muestran algunas tendencias interesantes. Por ejemplo, el 70% de los conflictos tienen como demandado a uno de los niveles del Estado (nacional, local o regional),<sup>7</sup> ya que es percibido como el único actor capaz de dar solución a problemas macroestructurales y a sus manifestaciones a nivel local. A esta escala, el Estado parece ser un nudo clave en la cadena institucional: es portador de potencialidades no del todo exploradas para responder a los conflictos, descongestiona el nivel central y dispone de medios más eficaces e inmediatos para entender y atender las demandas sociales.

Desde una perspectiva más general, existe una tendencia a la centralización de las demandas sociales que confirma un patrón regional histórico en el que el Estado ha jugado, y juega, un papel protagónico. No hay una distribución equilibrada de los conflictos entre los distintos espacios sociales, sino que lo más común es que las demandas adquieran una connotación política. Como ya señalaban Calderón y Dos Santos (1987: 15) a fines de la década del

<sup>7</sup> El dato sería todavía más contundente si se incluyeran los actores sectoriales públicos que, en fase de sistematización de la información de la prensa, fueron más bien incluidos en la categoría sectorial correspondiente (por ejemplo, salud, educación, etc.); es decir, se optó por priorizar los principales sectores por sobre la naturaleza pública o privada de los actores. Esta figura de datos, que se da como tendencia general, se repite de manera particular en las tres tipologías del conflicto.

ochenta, en América Latina “la carencia de tecnologías constitucionales capaces de institucionalizar el manejo del conflicto” se suma a “las tendencias socialmente excluyentes del orden”. Permanece la paradoja de un Estado débil como principal referente de las intensas demandas sociales: se sigue apelando a un aparato estatal en general pobre e incapaz de dar respuestas institucionales y negociadas, atrapado en las ineficiencias de su burocracia, la ineffectividad de su sistema legal, la escasa credibilidad de sus gobiernos y problemas crónicos de corrupción y prebendalismo. Al mismo tiempo, el proceso de centralización en el imaginario colectivo llega a los niveles más altos, donde el gobierno central es el Estado y, más aún, el presidente es el Estado, en una trayectoria histórico-cultural en la que el personalismo nunca dejó de tener un lugar central en la política latinoamericana.

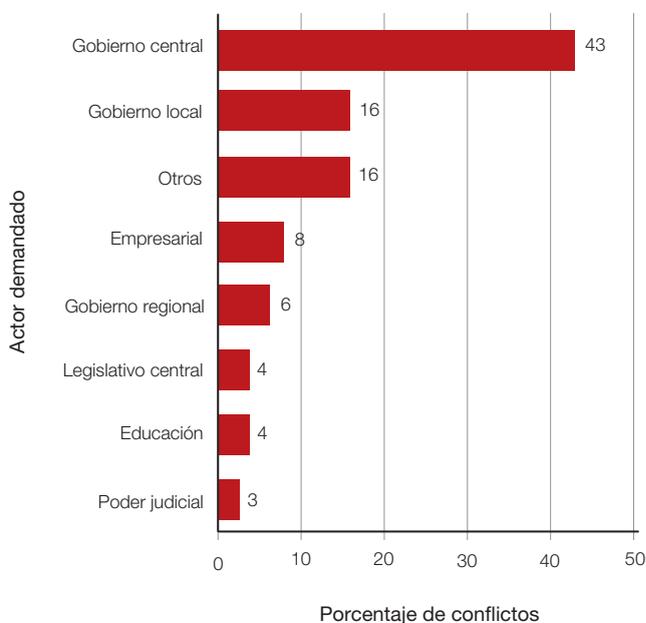
El marco normativo e institucional es un elemento clave para entender los conflictos sociales. Este puede tener una importancia fundamental para canalizar las tensiones y mantener bajo control potenciales brotes de violencia, organizar las demandas sociales, ofrecer espacios de reconocimiento y expresión a los actores y promover formas políticas y dialogadas de toma de decisiones. Se considera aquí el valor procesal de la democracia en tanto sistema que establece reglas del juego político capaces de procesar los conflictos (Lechner, 1986). En este sentido, “la dimensión institucional aparece como insoslayable en la problemática del cambio social; o sea que resulta inconcebible la satisfacción perdurable de demandas de ciudadanía social y de participación en la toma de decisiones [...] sin una superación de limitaciones institucionales” (Calderón y Dos Santos, 1987: 17). Disfunciones profundas y evidentes de los sistemas institucionales están en la raíz de ejes de conflictividad específicos –como se verá en detalle en el capítulo 6– y, al mismo tiempo, dificultan el manejo de tensiones sociales de distinta naturaleza (tanto de reproducción social como de tipo cultural, político e ideológico).

Considerando los actores demandantes a nivel regional, destaca una tendencia opuesta respecto a los datos que acabamos de analizar: sobresale una evidente fragmentación de los actores sociales y de las identidades colectivas que refleja una falta de movimientos centrales con capacidad de estructurar la conflictividad social, a diferencia de lo sucedido en períodos anteriores de la historia latinoamericana (por ejemplo, con los movimientos obreros y mineros de las décadas de 1970 y 1980).

Un actor clave, pero estructuralmente heterogéneo, es la organización vecinal (19%). En este sentido, el sector urbano popular parece ser uno de los catalizadores más importantes del malestar social. Es un actor que aglutina a los grupos no institucionalizados que luchan por cuestiones institucionales y, por ende, tiene una lógica del conflicto que constituye un riesgo potencial para la gobernabilidad. Como señalan Calderón y Dos Santos (1987: 25), las

organizaciones locales urbanas tienen múltiples formas de expresión y una operatividad en varios planos sociales. En particular, se caracterizan por tres orientaciones distintas: en primer lugar, se trata de demandas puntuales por la mejora de la calidad de vida comunal y local. Por otra parte, hay movilizaciones menos institucionalizadas y más espontáneas que operan en coyunturas críticas. Por último, existen movimientos que crean opciones autogestionarias culturales de producción, consumo, abastecimiento, etc., ante las fallas estatales y en una lógica de autorreproducción y autocohesión societal.

**Gráfico 4.5. Actores demandados**

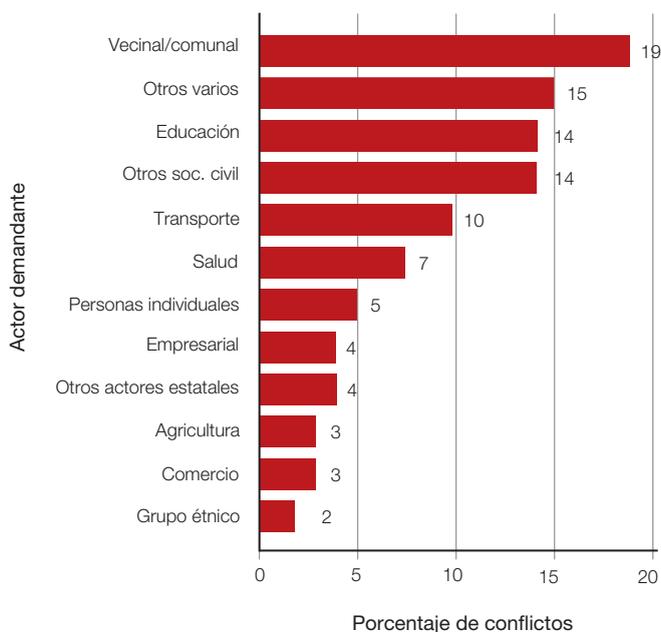


**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog. En “Otros” se reunió a las categorías con un peso menor al 2,5%.

La presencia en el espacio público del sector informal urbano como actor conflictivo se inscribe en una tendencia histórica latinoamericana. El desfase entre industrialización y urbanización originó ingentes masas marginales y el rápido crecimiento del sector informal de la economía, es decir, un conglomerado social profundamente heterogéneo con índices de movilidad muy altos

y un papel clave en el panorama político regional, en especial en la era de los populismos, cuando constituía el principal bastión de legitimación de los regímenes. Este actor, cuyos niveles de reproducción social están entre los más bajos, se vuelve protagonista de conflictos y de luchas sociales urbanas sobre todo cuando los altos índices de exclusión se combinan con débiles canales institucionales de participación.

**Gráfico 4.6. Actores demandantes**



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa NOTILOG. En “Otros” se reunió a las categorías con un peso menor al 2,5%.

Los actores clásicos siguen siendo importantes a nivel regional, en especial los sindicatos que, como es lógico, son responsables sobre todo de los conflictos por reproducción social y por temáticas laborales/salariales.

Un fenómeno novedoso son los conflictos generados por actores circunstanciales (personas individuales). Este sector es el que más refleja la tendencia a la espontaneidad de la acción colectiva y encarna en términos de conflictos

esa “modernidad líquida” a la que se refiere Bauman (1999, 2005). Es interesante notar que un tercio de los actores incluidos en esta categoría pertenece al sector del transporte, que sobresale como uno de los más dinámicos y problemáticos a nivel regional (como veremos, está representado en los tres campos de conflictividad). Aunque tradicionalmente se trata de un ámbito social enmarcado en la estructura más clásica de las organizaciones sindicales, se nota aquí una tendencia a la individualización de las decisiones y de la acción colectiva. La esencia dinámica de este mundo sobre ruedas parece reflejarse en nuevas formas coyunturales y espontáneas de movilización con un gran poder de impacto sobre la vida cotidiana y de ocupación y alteración del espacio público.

Un ejemplo paradigmático de las nuevas dinámicas de la acción colectiva en el sector del transporte es el caso de los llamados “motoqueros” en Argentina. Nacido como una estrategia precaria de inserción en el mercado laboral por parte de los jóvenes, a partir de fines de los años noventa, este trabajo –que consiste en general en repartir comida y mensajes, entre otros– se considera una de las nuevas esferas atípicas del empleo (PNUD, 2009: 136). La precariedad, sumada a la carencia de cobertura social, implica no sólo alta inestabilidad, sino también alta volatilidad y altos riesgos en términos de seguridad laboral. Ello hace de este grupo un potencial actor conflictivo en los conglomerados urbanos argentinos; su papel en la crisis de 2001 fue digno de una película.

Otro fenómeno interesante en la realidad latinoamericana, que carece de una adecuada investigación académica, es el de las coordinadoras de movimientos sociales. Se trata, por lo general, de organizaciones de segundo nivel que sirven como una suerte de paraguas institucional aglutinando movimientos sociales con demandas similares. En algunos casos, agrupan también a individuos que luchan por cuestiones específicas. Como lo dice su nombre, su principal función es la de mejorar la coordinación con las organizaciones de base o los actores individuales. Su ventaja comparativa está en la capacidad de generar dinámicas de acumulación de poder y fuerza de impacto, tanto en las estrategias de acción colectiva como en el momento de la negociación. Si bien los números no son tan relevantes en sí mismos (los medios registran un total de 17 coordinadoras que se han movilizadas en la región entre octubre de 2009 y septiembre de 2010), este fenómeno genera supraidentidades colectivas en base a dinámicas relativamente nuevas que merecería la pena explorar más a fondo. Entre las que han estado generando mayores conflictos en la región está la Coordinadora de Gremios de Salud en Chile, la Coordinadora Sindical de los Trabajadores Civiles de las Fuerzas Armadas en Perú, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación en México.

Todo esto permite fortalecer la hipótesis de que se está frente a una situación en la que predominan Estados con débil estatalidad y sociedades policéntricas (PNUD-OEA, 2010). Se evidencia una doble caracterización generadora de contradicciones: si, por un lado, el Estado sigue siendo el actor fuerte, referente de las demandas sociales y centralizador del malestar colectivo (lo cual confirma una tendencia histórica propia de la cultura política latinoamericana), por otro lado, la sociedad está experimentando un proceso de progresiva fragmentación de los actores colectivos y de sus identidades, lo cual se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos institucionalizados de los conflictos.

**Gráfico 4.7.** Tipos de actores y campos de conflictividad



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

### LAS ACCIONES DE LA PROTESTA

En general, las medidas de presión utilizadas en los conflictos estudiados son intensas y variadas. Las más importantes a nivel agregado son: a) el anuncio del conflicto (21,9%); b) el paro de actividades o huelgas (21%); y c) el bloqueo (12,8%). Siguiendo el patrón de radicalización de los conflictos, que tiene la forma de una pirámide en cuya base se encuentran la mayor parte de los conflictos y, en la cúspide, aquellos que llegan a provocar una crisis de gobernabilidad, las acciones más comunes y generalizadas son las que podemos llamar enunciativas, es decir, el anuncio del conflicto, la expresión verbal del malestar, hasta llegar a las amenazas de movilización y acciones más directas. Como es obvio, un conflicto no suele comenzar en las calles sino en las palabras y los discursos de sus protagonistas. Prestando atención a esos discursos se podrían detectar los elementos de tensión que provocan el conflicto de manera relativamente temprana; por desgracia, los medios de comunicación y los políticos tienden a descuidar estos indicadores y a encender los reflectores cuando el conflicto ya estalló en el plano de la acción.

El segundo grupo de medidas son las que llamamos acciones *manifiestas*, esto es, aquellas que implican el rechazo de una medida específica y se transforman en acciones de protesta directa. Un tercer nivel está constituido por las acciones manifiestas simbólicas y objetivas de violencia y control que atentan contra el orden establecido: el bloqueo, la marcha y la concentración son las más comunes. Por último, hay un grupo de medidas *confrontativas* más radicales, que ocurren con menos frecuencia y sólo cuando el conflicto llega a niveles de radicalización altos o medio-altos: toma de instalaciones, toma de rehenes, agresión a personas, cercos y emboscadas.

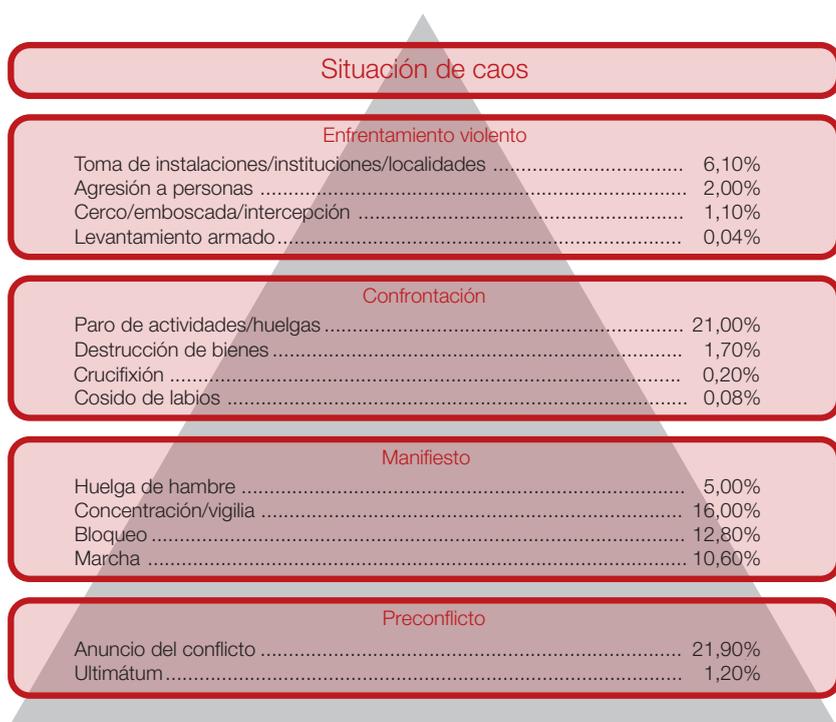
A partir de estos datos, sobresale la tendencia de los actores sociales a utilizar sobre todo medidas de presión que se hallan dentro de los marcos institucionales y legales, como los anuncios y declaraciones, las marchas y las huelgas. A veces estas acciones degeneran y rompen los límites de la institucionalidad o se colocan fuera de ellos (como en el caso de la toma de rehenes y de instalaciones, los bloqueos, los cercos, etc.). Estos conflictos son los que llegan a niveles de radicalización muy altos y ponen en riesgo la gobernabilidad democrática.

### LOS NIVELES DE RADICALIZACIÓN

Una variable imprescindible para describir la conflictividad en la región es el dato sobre niveles de radicalización de la acción colectiva, que está en la base

del análisis de la dinámica de los conflictos en términos de escalamiento. Estas dinámicas están relacionadas con un desfase crónico que afecta la región, donde se presentan institucionalidades débiles y demandas sociales contundentes, y al mismo tiempo una cultura política de la acción colectiva que tiende en muchos casos al uso de la violencia.

**Gráfico 4.8.** Pirámide de medidas de presión por niveles de radicalización<sup>8</sup>



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

<sup>8</sup> Este gráfico toma en cuenta la cantidad y el tipo de medidas de presión que se llevaron a cabo en los diversos episodios conflictivos (4.724) entre septiembre de 2009 y octubre de 2010.

En el marco de este estudio se consideran cinco niveles incrementales,<sup>9</sup> que tienen que ver con las formas y el desarrollo del conflicto en distintos momentos políticos: 1) preconflicto, 2) manifiesto, 3) confrontación, 4) enfrentamiento violento, y 5) situación de caos. Consideramos aquí los niveles de radicalización 3 y 4 para evidenciar las tendencias entre los conflictos que alcanzan formas de movilización y violencia más fuertes y que tienen más incidencia en el contexto político. Cabe mencionar que, siendo estos datos resultados de información proveniente de la prensa, se podría verificar una tendencia a la sobrestimación de la cantidad de conflictos radicalizados. Esto se debería a las lógicas que están detrás del proceso de selección de las noticias, que tienden a privilegiar el sensacionalismo, la violencia y el desorden.

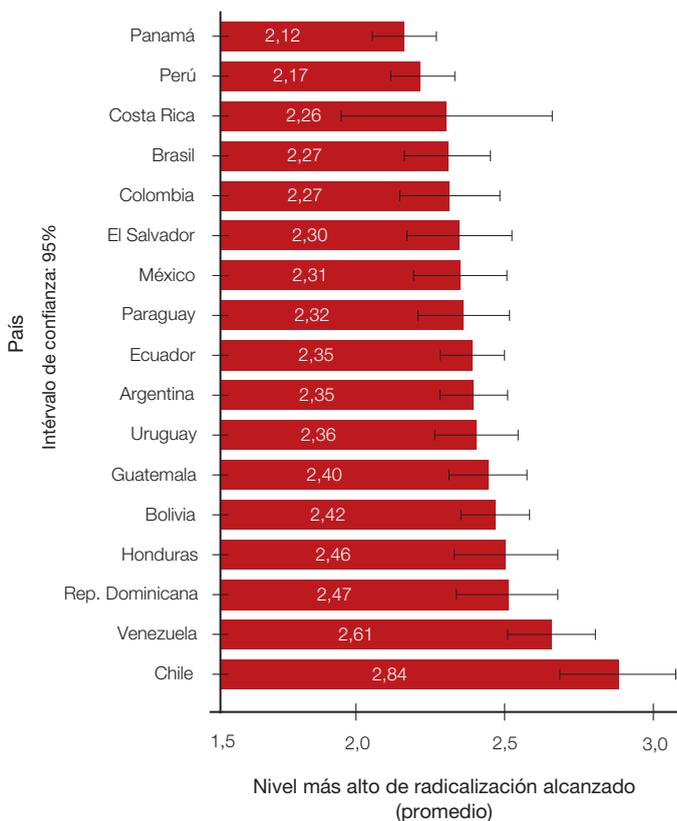
Ninguno de los conflictos registrados en el curso del año ha alcanzado el nivel de radicalización 5; en otras palabras, ninguno ha provocado una crisis de gobernabilidad. Sin embargo, se han presentado eventos conflictivos muy fuertes que han rozado el nivel extremo. A continuación se describen los casos más significativos. En Bolivia, entre julio y agosto de 2010, un problema de límites interdepartamentales degeneró en una movilización masiva en el departamento de Potosí, liderada por el Comité Cívico local, para pedir la implementación de la autonomía departamental prevista por la nueva Constitución Política del Estado. Un conflicto de tierra originó cierta inestabilidad también en Honduras, donde a raíz de una situación de concentración de la propiedad agraria en manos de un grupo restringido de terratenientes, las organizaciones campesinas de la zona del Bajo Aguan se movilaron y se generaron episodios de violencia y muertes. En Chile, el conflicto con el pueblo indígena mapuche “es una cuenta que ha quedado sin saldar por los sucesivos gobiernos del país” (Perasso, 2011) y resurge periódicamente desafiando la gobernabilidad de uno de los países más estables de la región. Los mapuches, la etnia más grande de los ocho grupos originarios reconocidos, reclaman las tierras que pertenecieron a sus antepasados y que han ido perdiendo con el avance del Estado chileno en la zona de la Araucanía, al sur del país; al frente de esta contienda están los terratenientes y las compañías, actuales dueños del territorio en disputa. El enfrentamiento entre indígenas y campesinos con la fuerza pública a comienzos de julio en la provincia Bocas del Toro fue uno de los conflictos más destacados de 2010 en Panamá: el choque dejó por los menos dos muertos y alrededor de un centenar de heridos en un país en el que no son comunes este tipo de sucesos violentos.

9 Véase “Matriz de seguimiento” en la Guía metodológica para más detalle. La tipología está inspirada en los niveles de escalamiento utilizados por el Instituto de Análisis del Conflicto de la Universidad de Heidelberg.

El manejo del conflicto ha sido, además, una de las más duras pruebas para la gestión e imagen de la administración Martinelli, que no había enfrentado una situación tan compleja desde que empezó su gestión el 1 de julio de 2009. Quizás el evento más dramático que la región vivió en el año considerado fue el intento de golpe de estado en Ecuador a finales de septiembre de 2010, cuando sectores de la policía y del ejército tomaron medidas de protesta como parte del llamado a huelga nacional policial contra la Ley de Servicio Público. Esto generó un conflicto que se prolongó durante algunos días y provocó momentos de caos urbano y una agresión al presidente Correa. El gobierno ecuatoriano catalogó los hechos como un intento de golpe de Estado, afirmación que es respaldada por organismos internacionales como Unasur y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Al observar los niveles de radicalización de los conflictos en cada país, se nota cierta uniformidad de los promedios en la mayoría de los casos considerados. Asimismo, se destacan dos países con promedios mucho más altos (Venezuela y Chile) y, por otro lado, dos países con promedios relativamente más bajos (Perú y Panamá). La explicación de la situación de Chile y Venezuela se basa, por un lado, en un elemento de cultura política de la represión muy enraizado en las fuerzas de seguridad chilenas y, por otro, en los altos niveles de polarización que caracterizan la vida política del país caribeño. Entre los países con bajos promedios de radicalización se destaca el caso de Panamá, que al mismo tiempo presenta altos niveles de conflictividad. Esta marcada dicotomía se explicaría por la fractura social que lo caracteriza y por una tradición conflictiva fuerte. Se trata de un país relativamente moderno, pero con problemas de integración social y con una cultura de conflicto intensa pero muy poco radicalizada. Por último, Perú tiene promedios de radicalización bajos frente a un volumen de conflictos muy alto. Una posible explicación pondría el énfasis en los procesos de integración y cohesión social relativamente exitosos, que están en el origen de un mestizaje más generalizado (la *cholificación* de la que habla Quijano, 1980), sin fracturas tan profundas como en otros países de la subregión. A su vez, la experiencia traumática de violencia que vivió la sociedad peruana con Sendero Luminoso y la represión podría influir en las dinámicas de la conflictividad contemporánea (Degregori, 1986). Por último, los nuevos actores de los conflictos “socioambientales” peruanos controlan, muchas veces, los gobiernos municipales o regionales y de esta forma pueden conseguir determinadas demandas que antes requerían el recurso de la movilización y el enfrentamiento (Vera Miller, 2011).

**Gráfico 4.9.** Nivel más alto de radicalización alcanzado por país (promedio)<sup>10</sup>



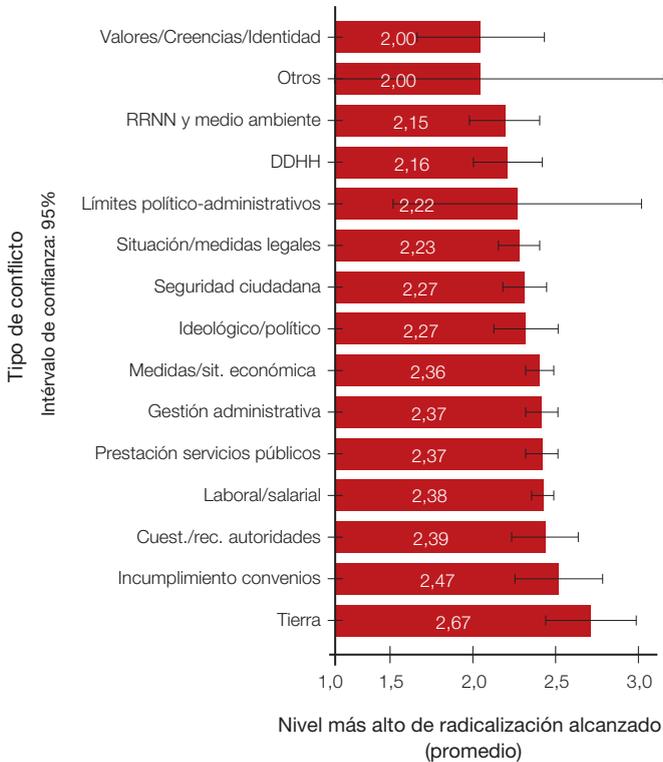
**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Detengámonos ahora en la relación entre niveles de radicalización y tipología de los conflictos. Entre los que han alcanzado un nivel de radicalización

<sup>10</sup> Los “bigotes” o “—” de cada columna representan el intervalo de confianza del 95%. Países como Costa Rica tienen intervalos de confianza muy amplios por el escaso número de observaciones y por la dispersión en los datos (menos observaciones, promedios más inexactos, con intervalo de confianza mayores). Si un set de “bigotes” se superpone con otro, puede asumirse que los promedios son estadísticamente indistintos.

3 (confrontación), se destacan como el grupo más numeroso los laborales/salariales, con el 32%; le siguen los conflictos que cuestionan la gestión administrativa (16%) y aquellos por cambios en la situación socioeconómica (15%). Entre los conflictos que alcanzan el nivel 4 (enfrentamiento violento) las luchas por reproducción social son los más numerosos; si las revisamos en el nivel 3, su porcentaje se reduce casi al 50%. Se mantienen en un nivel de relevancia los conflictos institucionales, en especial por gestión administrativa y prestación de servicios públicos.

**Gráfico 4.10.** Nivel más alto de radicalización alcanzado por tipo de conflicto (promedio)



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Por lo general, se nota un cierto fraccionamiento de los conflictos que llegan a utilizar medidas violentas, lo cual sería un dato a favor de la hipótesis que plantea que existe una fragmentación de la conflictividad no institucionalizada que lleva estos conflictos a niveles de escalamiento importantes, sobre todo si comparamos los índices promedio de radicalización de estas tipologías de demandas. En este sentido, se destacan los conflictos por la tierra con el promedio más alto. Estas luchas, que conforman un porcentaje mínimo del total de los conflictos en la región, alcanzan niveles de violencia relativamente altos en muchos de los casos registrados (véase el capítulo 5). Les siguen los conflictos institucionales por incumplimiento de convenios. Por otro lado, las tipologías de conflictos menos radicalizadas son “valores, creencias e identidades” y la categoría “otros”, que incluye un abanico de luchas que no caben en las demás categorías específicas.

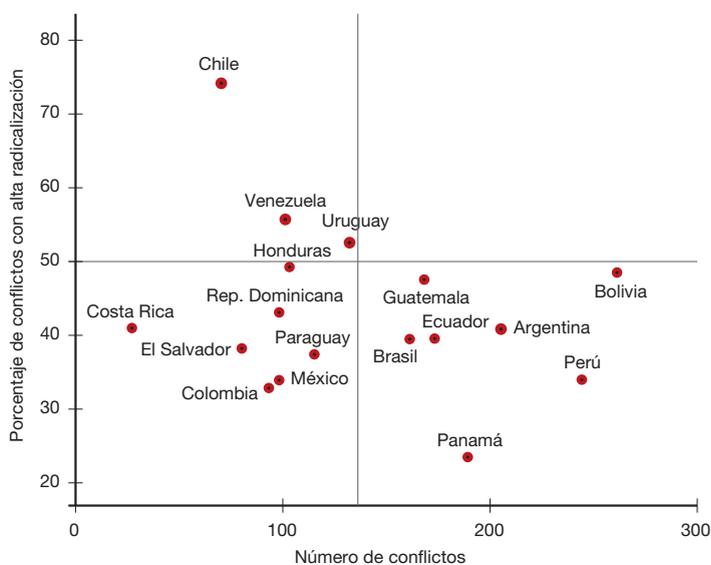
Es interesante resaltar que no existe necesariamente una relación directa entre cantidad de conflictos y niveles de radicalización (a mayor cantidad de conflictos mayores índices de violencia y viceversa). Esto es consistente con el enfoque teórico adoptado por este estudio, que considera el conflicto como un elemento clave para los procesos de cambio social, incluso en contextos democráticos, y pone énfasis en los riesgos de desestabilización y violencia implícitos en los procesos de conflictividad degenerativa y de escalamiento. Las dos variables, cantidad de conflictos y radicalización, funcionarían de manera relativamente independiente, lo cual haría posible plantear casos paradigmáticos y soluciones normativas ad hoc a partir de sus distintas combinaciones.

El gráfico 4.11 muestra la ubicación de cada país en el eje de conflictividad y radicalización. Las dos líneas que forman los ejes representan el número de conflictos promedio, en un caso, y el 50% de conflictos con radicalización en los niveles 3 y 4, en otro. Se visualizan cuatro combinaciones de las dos variables en sus cuadrantes: alta conflictividad y alta radicalización (no hay casos registrados); alta conflictividad y baja radicalización (Brasil, Ecuador, Guatemala, Argentina, Perú y Bolivia); alta radicalización y baja conflictividad (Chile, Venezuela y Uruguay); y baja radicalización y baja conflictividad (Colombia, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y México). Vale la pena recordar que aquí sólo se examinan los conflictos sociales y no los conflictos en general, en particular aquellos referidos a la violencia. Es probable que con una estadística de ese tipo (si se consideraran los conflictos armados y la delincuencia), la situación se complicara todavía más.

Observando las tendencias que estos datos ofrecen acerca de los niveles de radicalización de los conflictos, cobra fuerza la hipótesis de que si, por un lado, América Latina parece entrar en un ciclo de mayor estabilidad y no

se registran problemas serios de gobernabilidad, por otro, las cuestiones estructurales siguen siendo fuentes de desestabilización, en particular los temas socioeconómicos y las fallas institucionales. Se trata del reconocimiento de relaciones sociales basadas en la desigualdad y percibidas como injustas por las mayorías nacionales. Sin embargo, una parte significativa de estos conflictos logra mantenerse en el marco de umbrales mínimos de gobernabilidad y no llega a cuestionar el carácter precario de su reproducción.

**Gráfico 4.11.** Ubicación por país según conflictividad y radicalización



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Por último, se nota una fragmentación de esa conflictividad más peligrosa, que podría poner en riesgo la gobernabilidad. En particular, existen temas clave en este sentido como las cuestiones medioambientales, ligadas con la tierra y los recursos naturales. Una hipótesis indica que estos conflictos tenderán a escalar por falta de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones y plataformas de negociación.

### LA GEOGRAFÍA DE LOS CONFLICTOS

El espacio geográfico donde se desarrollan los conflictos no es irrelevante para entender sus dinámicas y potencialidades. El 45% de los conflictos en la región ha tenido como escenario las ciudades capitales. Este dato describe el espacio urbano como catalizador de la conflictividad en muchos de los países, y las capitales como espacios públicos privilegiados donde se concentran las manifestaciones de las demandas sociales. Además, el hecho de que el gobierno central sea en muchos casos el actor demandado es congruente con este dato de distribución espacial de los conflictos.

En América Latina los conflictos son sobre todo urbanos (87%), y sólo el 13% de ellos se desarrolla en la zona rural. En cinco países los conflictos en el campo adquieren cierta importancia, aunque son cuantitativamente menos relevantes que los eventos en el área urbana. El dato tiene que ser medido sobre la base de los parámetros aplicados por la prensa, pues es lógico suponer que los grandes periódicos nacionales considerados como fuentes para este estudio prestan más atención a los conflictos urbanos que a los desarrollados en el campo o en áreas periféricas de los países.

Introducimos aquí la relación entre cantidad de conflictos y tamaño poblacional de los Estados latinoamericanos. Como se puede apreciar en la tabla 4.2, no existe una correlación entre las dos variables. Es decir, el promedio de la cantidad de conflictos por 100 000 o 500 000 habitantes no es un buen indicador para explicar los niveles de conflictividad de los países. Por ejemplo, Panamá resulta ser el que posee el promedio más alto (27,5 conflictos por cada 500 000 habitantes) y, sin embargo, en términos relativos y considerando otras variables –como niveles de radicalización–, se trata de un país con niveles medios de conflictividad. Dado el peso que las sobreestructuras geopolíticas modernas por excelencia, llamadas Estados-naciones, todavía mantienen, a pesar de la crisis de la modernidad y la búsqueda de un nuevo orden social e internacional (Habermas, 2000), diluir el número de los conflictos a partir de poblaciones homogéneas sin considerar las fronteras que las ordenan y separan no parece aportar evidencias empíricas significativas al análisis. En otras palabras, que un país como Brasil tenga indicadores por habitante muy bajos no significa que tenga una cantidad de conflictos poco significativa, o que una eventual crisis de gobernabilidad y brote de violencia, aunque generada por nudos sociales y geográficos neurálgicos, no tenga repercusiones en toda la población y en todo el vasto territorio nacional.

**Tabla 4.2.** Cantidad de conflictos y promedios a partir del tamaño poblacional

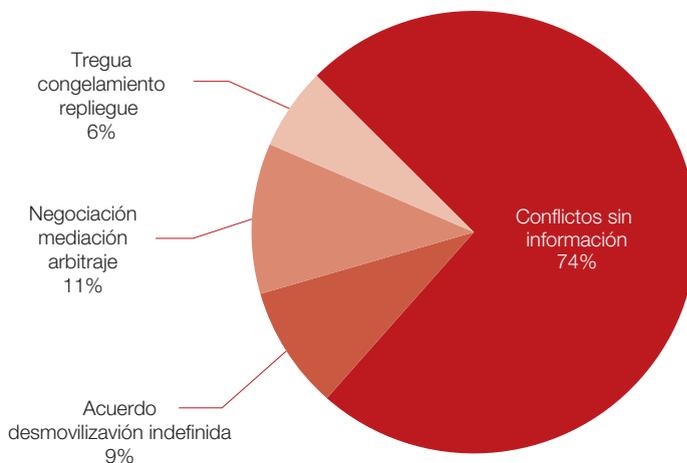
	<b>País</b>	<b>Población</b>	<b>Cantidad de Conflictos</b>	<b>Promedio por 100 000 habitantes</b>	<b>Promedio por 500 000 habitantes</b>
<b>Pequeña</b>	Panamá	3 405 813	189	5,5	27,5
	Uruguay	3 356 584	132	3,8	19
	Costa Rica	4 563 538	27	0,5	2,9
	Paraguay	6 460 000	115	1,7	8,9
	El Salvador	6 194 000	80	1,2	6
<b>Mediana</b>	Honduras	8 045 990	103	1,2	6
	República Dominicana	9 378 818	98	1	5,2
	Bolivia	10 426 154	261	2,5	12,5
	Ecuador	14 306 876	173	1,2	6
	Guatemala	14 361 666	168	1,1	5,8
	Chile	17 196 000	70	0,4	2
<b>Grande</b>	Perú	29 461 933	244	0,8	4,1
	Venezuela	29 123 000	101	0,3	1,5
	Argentina	40 091 359	205	0,5	2,5
	Colombia	45 861 000	93	0,2	1
	México	112 336 538	98	0,08	0,4
	Brasil	190 732 694	161	0,1	0,4

**Fuente:** Tabla elaborada por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

### EPÍLOGO DE LOS CONFLICTOS

Miramos ahora la fase de salida de los conflictos. Del total de los conflictos registrados (gráfico 4.12), sólo el 11,3% ha tenido un proceso de negociación, el 9% ha llegado a un acuerdo y el 6% ha pasado por una tregua o un congelamiento. Estos datos serían bastante pesimistas si no se consideraran algunos sesgos importantes introducidos por la prensa: la resolución de los conflictos parece no ser noticia y por ello no existe mucha información al respecto (74%), pero eso no significa que todos los conflictos cuya solución no aparece en la prensa no se hayan resuelto en la realidad.

**Gráfico 4.12.** Porcentaje de conflictos según resultado reportado en la prensa



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

En este sentido, los datos sobre la realidad latinoamericana reafirman la tendencia global del tratamiento otorgado a los conflictos por la prensa –referidos en el anterior capítulo– y va en línea con las tendencias globalizadoras que instrumentalizan los conflictos en vez de apoyar su resolución y su proceso de institucionalización. Además, las pocas noticias sobre los epílogos de los conflictos hacen que desaparezcan de la escena pública de forma repentina, y

desfavorecen un proceso analítico y reflexivo colectivo sobre las problemáticas sociales que están detrás de la conflictividad social.

Sin embargo, algunos estudios en la región concluyen que en el imaginario de la opinión pública –y en importantes sectores de la población– está instalada la necesidad de una lógica de procesamiento de conflictos que combine la búsqueda de resultados concretos con diálogos entre las partes y con participación de los actores en el proceso de resolución del problema. En otras palabras, las personas y los grupos acordarían si la negociación se transforma en resultados y si ellos participan en el proceso de construcción de esos resultados. Como se destaca en el Informe de Desarrollo Humano del Mercosur (*Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano*), surge una fuerte demanda de participación de los jóvenes en la vida pública. En especial, las mujeres jóvenes detentan un alto potencial en términos de agencia de ciudadanía y, por tanto, para ser agentes transformadores de los conflictos (PNUD, 2009: 287). Esto estaría aportando a una política constructivista, como un importante recurso para resolver los conflictos (PNUD, 2002, 2004a).

### **LA RELACIÓN COMPLEJA ENTRE CONFLICTIVIDAD Y LEGITIMIDAD POLÍTICA**

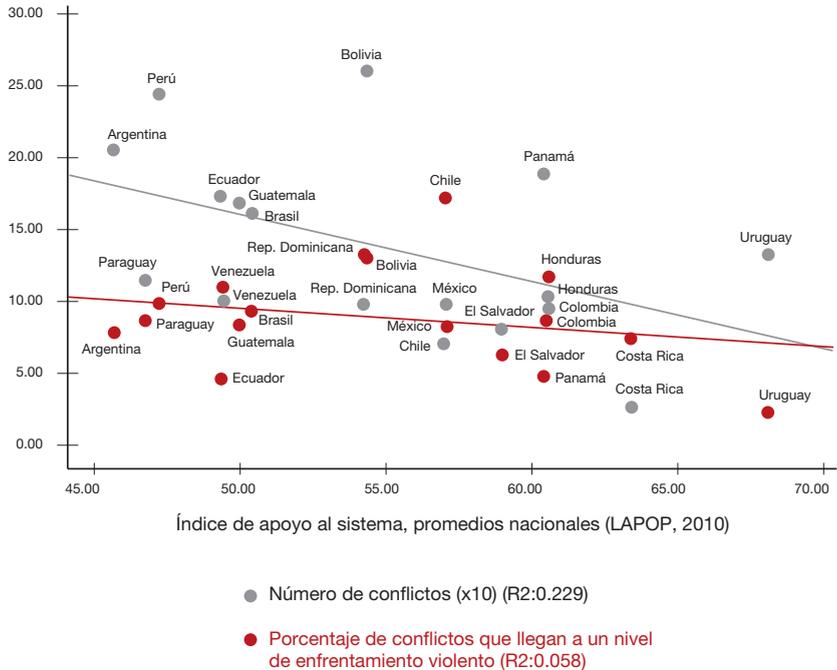
En este último acápite, exploraremos la relación entre las dinámicas de la conflictividad en América Latina y otros indicadores de legitimidad institucional.

La primera hipótesis es que a un mayor apoyo al sistema institucional le corresponden niveles de conflictividad más bajos en términos de cantidad de conflictos. Cuando consideramos el efecto de la legitimidad sobre el número de conflictos (gráfico 4.13) la relación estadística que resulta es clara y significativa. Mientras más alta sea la legitimidad (LAPOP, 2009)<sup>11</sup> menor tiende

11 El índice de apoyo al sistema empleado por LAPOP mide la legitimidad de las instituciones del sistema político. Está compuesto por la información proveniente de cinco preguntas del cuestionario que tienen una escala inicial de 1 a 7, pero que son recodificadas en el índice en una escala de 0 a 100. La exploración de los datos muestra que las variables tienen niveles de correlación mutua altos, lo que garantiza que se cumplan los requerimientos técnicos para agregar las preguntas en un índice. Las preguntas son las siguientes: a) ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de [país] garantizan un juicio justo?; b) ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de [país]?; c) ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político [país]?; d) ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso(a) de vivir bajo el

a ser la cantidad de conflictos en el país. Bajo esta relación, con cada cinco puntos adicionales en la escala de 0 a 100 del índice de apoyo al sistema, la conflictividad decrece en un promedio de 23 conflictos.

**Gráfico 4.13.** Relación entre promedio de apoyo al sistema político, número de conflictos y porcentaje de conflictos que llegan a enfrentamiento violento



**Fuente:** Elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

La segunda hipótesis es que el grado de legitimidad de los Estados es inversamente proporcional al grado de radicalización de los conflictos. Hacemos esta afirmación conscientes de sus límites y de las tendencias desviantes que se podrían dar debido a otros factores y en especial a las trayectorias históricas y

sistema político [país]?; e) ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar al sistema político [país]? (Booth y Selingson, 2009).

a los elementos culturales que caracterizan los distintos contextos. Si miramos la línea roja en el gráfico 4.13, el nivel de radicalización (medido como el porcentaje de conflictos que llegan a manifestarse en forma de enfrentamientos violentos) también se ve influenciado de forma negativa por la legitimidad del sistema; sin embargo, esta relación está atenuada por el caso atípico de Chile, un país que muestra alta legitimidad y niveles de radicalización del conflicto también altos. Como hemos visto, Chile constituye un *outlier* a nivel regional, presentando altos niveles de radicalización frente a una baja cantidad de conflictos y niveles de institucionalidad relativamente buenos. La explicación de esta desviación radicaría en el tipo de cultura política de represión todavía presente en las fuerzas de seguridad y en las fuerzas armadas, y quizás también en la opinión pública.<sup>12</sup>

En resumen, en términos de apoyo al sistema institucional la legitimidad institucional tiene un efecto claro y general sobre la cantidad de los conflictos: cuanto más alto el apoyo al sistema serán menos los conflictos que se registran en un país, y un efecto si bien más moderado, sobre la radicalización de los conflictos es que cuanto más alto el apoyo al sistema tanto menos conflictos llegarán a niveles de enfrentamiento violento.

### LA RELACIÓN ENTRE CONFLICTIVIDAD Y BRECHAS SOCIALES

En este último apartado se desea explorar la hipótesis de que la magnitud de las brechas sociales está relacionada de modo positivo con la cantidad y el grado de escalamiento de conflictos. Grandes brechas tenderían a relacionarse con muchos conflictos y con altos niveles de violencia; brechas bajas se relacionarían con bajos niveles de conflictividad e índices de violencia bajos.

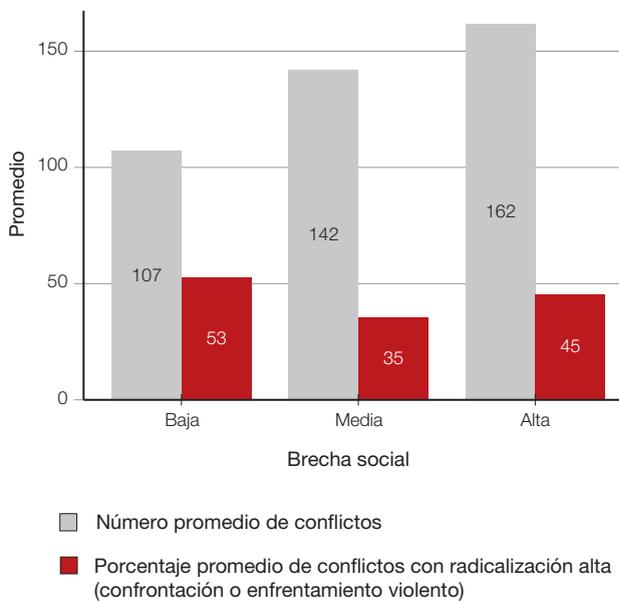
A partir de los gráficos elaborados, en los que se ha agrupado a los países considerando las brechas sociales, se puede observar que hay una correspondencia entre el promedio de conflictos por cada grupo y la profundidad de las brechas. En particular, los países con brechas sociales altas presentan un promedio de 162 conflictos, los de brechas medias de 142, y los de brechas bajas de 107. La relación es muy clara y confirma lo que la hipótesis plantea: a mayor brecha social más conflictos, y viceversa.

Considerando los niveles de radicalización y las brechas sociales, la relación no es lineal sino más compleja. En particular, entre los países de brechas sociales bajas los conflictos radicalizados representan el 53%; en los países de

12 Para profundizar sobre este tema, véase el capítulo 8.

brechas sociales medias ese porcentaje baja al 35%; y en los países de brechas altas llega al 45%. La relación con el nivel de radicalidad tiene forma de curva en “U”, en la cual los extremos (países de brechas altas y bajas) tienen niveles mayores de radicalidad promedio que los países de brechas medias. Si bien las brechas pueden ser consideradas una condición clave del malestar social y un potencial en términos de conflictividad –como muestran los datos– la relación entre necesidad social y protesta no es obvia. Otros factores pueden interferir y favorecer el proceso de transformación de las necesidades en demandas y, por ende, en movilizaciones, a veces violentas. En particular, mencionamos la cultura política, que en muchos casos presenta rasgos autoritarios, y la trayectoria histórica reciente de los países latinoamericanos.

**Gráfico 4.14.** Relación entre promedio de conflictos, porcentaje de conflictos con alta radicalización y brechas sociales



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Considerando estos elementos, se puede leer la tendencia en apariencia contradictoria de la curva a formar una “U”, es decir, a volver a subir en correlación con los países de brechas bajas. Entre ellos, sin embargo, se destacan algu-

nos casos peculiares. En particular, el mencionado proceso chileno, en el que otras variables influyen sobre las dinámicas de la radicalización y una cultura política de la represión instalada en las fuerzas de seguridad como herencia de la época de la dictadura. Otro caso atípico es el de Venezuela, que si bien pertenece a los grupos de países de brechas bajas tiene conflictos relativamente radicalizados; la explicación se podría buscar en la fuerte dinámica de polarización que caracteriza la vida política y social venezolana, que contribuye a profundizar las tensiones y aumentar la violencia. En estos dos casos, tanto los elementos culturales como las trayectorias históricas y políticas predominan a la hora de moldear la conflictividad sobre las condiciones sociales objetivas de bienestar y desigualdad.

### CONCLUSIONES

Los altos niveles de conflicto social registrados por los medios a escala regional descansan sobre una estructura social desigual y jerárquica, con niveles de poder e ingresos concentrados en los estratos más altos. A pesar de los avances registrados en la última década en la mayoría de los países, América Latina sigue siendo la región socialmente más desigual del mundo. Empero, estas distancias sociales no son legítimas para la sociedad, puesto que más bien ella cuestiona la injusticia, la pobreza y los niveles de desigualdad. Aquí anidan las condiciones que posibilitan las protestas y los conflictos sociales.

A partir de un primer análisis general de los datos del conflictograma, se observan tendencias comunes en el desarrollo de los conflictos a nivel de la región, que prevalecen sobre dinámicas subregionales o vinculadas con los regímenes ideológico-políticos. La conflictividad está relacionada sobre todo con problemas estructurales, como la precariedad de los logros socioeconómicos alcanzados, problemas de reproducción social y debilidades institucionales crónicas. Asimismo, parecerían cobrar importancia nuevas áreas de conflictividad relacionadas con una dimensión cultural y de derechos. Es en estos sectores más novedosos donde se nota especialmente una cierta tendencia a la fragmentación, tanto de los actores sociales como de sus demandas e identidades. Esto genera una contradicción a la hora de mirar a los sectores demandados, en el vórtice de los cuales, sigue estando el Estado con toda su fuerza centralizadora y, al mismo tiempo, sus bajas *performances* institucionales y administrativas. Se renueva aquí la paradoja típica de la historia político-cultural latinoamericana en la que el Poder Ejecutivo moldeado en el personalismo está sublimado, mistificado por una sociedad civil que en muchos casos tiende al corporativismo y por individuos que no logran salir de la lógica paternalista de origen colonial. La sociedad sigue anhelando ese poder mítico

que solucione todos los problemas, mientras el Estado sigue enfrentando sus limitaciones tradicionales.

Los niveles de radicalización a partir de las medidas de presión utilizadas denotan algunos patrones interesantes. Por ejemplo, las cuestiones estructurales siguen siendo fuentes de desestabilización, en particular los temas socioeconómicos y las fallas institucionales. Sin embargo, una parte significativa de estos conflictos logra mantenerse en el marco de la lógica del sistema y no llega a cuestionar su reproducción, lo cual confirmaría la hipótesis de que América Latina parece entrar en un ciclo de mayor estabilidad. Los riesgos más altos para la gobernabilidad están representados por la fragmentación, fuera de los marcos institucionales, de una gama de conflictos nuevos y renovados que tienen que ver, por ejemplo, con dimensiones político-ideológicas o con la cuestión agraria. La hipótesis es que estos conflictos tienden a escalar por la falta o debilidad de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones y plataformas de negociación.

Los datos evidencian el desinterés de los medios de comunicación respecto de los epílogos de los conflictos, lo cual implica, por un lado, un sometimiento a las lógicas del mercado por parte de la prensa y, por otro, la debilidad de un periodismo ético que podría apoyar de manera indirecta la construcción de institucionalidad, la resolución de los conflictos y la formación de ciudadanos bien informados y responsables.

En cuanto a la relación entre los datos sobre conflictividad y otras variables, uno de los hallazgos es que la legitimidad institucional (en términos de apoyo al sistema institucional) tiene un efecto claro y general sobre la cantidad de conflictos –cuanto más alto sea el apoyo al sistema, menores serán los conflictos que se registren en un país– y un efecto claro, si bien más moderado, sobre la radicalización: cuanto más alto sea el apoyo al sistema tanto menos conflictos llegarán a niveles de enfrentamiento violento. Asimismo, también la magnitud de las brechas sociales está relacionada de manera positiva con la cantidad de conflictos. Es decir, cuanto más anchas son las brechas sociales tanto más conflictivos son los países. Por otro lado, en este caso, la relación con la radicalización no es lineal, sino que dibuja una “U” en la cual los países con brechas medias tienen menos casos de violencia y enfrentamiento que los países de brechas amplias y bajas. Esto se debería a la complementación de otros factores, como la cultura política y la trayectoria histórica de los países, y a factores estructurales que condicionan los conflictos, como las brechas sociales.

Más allá de los indicadores estadísticos, hay que considerar también la presencia de una cultura política y del conflicto secular. La capacidad de movilización de los actores sociales, los niveles de corporativismo, las relaciones entre Estado y sociedad civil y las tendencias autoritarias de las fuerzas de se-

guridad son algunos elementos que explican la proliferación de los conflictos en algunos contextos más que en otros, y sus dinámicas de radicalización. En la Región Andina, por ejemplo, son todavía evidentes –más que en otras zonas– las herencias de la estructura social colonial, la cual ha dejado impresos elementos de discriminación que explican el malestar social y, en consecuencia, los altos niveles de conflictividad. Por otro lado, en Chile y Costa Rica los altos niveles de radicalización frente a bajos niveles de conflictividad se entienden observando la falta de marcos institucionales para procesar ejes conflictivos relativamente nuevos y una cultura de la represión instalada en las fuerzas de seguridad, que aumenta de manera exponencial las posibilidades de escalamiento.

Por cierto, estos datos informan sobre la frecuencia y algunos rasgos de los conflictos, pero no son útiles para analizar los imaginarios, los discursos ni el simbolismo sobre ellos, por lo que sería necesario desarrollar investigaciones más cualitativas a través de estudios de caso. Sin embargo, tomando en cuenta una serie de clasificaciones, como los actores que impulsan los conflictos, la tipología de las demandas, las medidas de presión o los campos de conflictividad, es posible vislumbrar un panorama más completo y menos homogéneo de la conflictividad en América Latina.



## 5. Los conflictos por la reproducción social

La reproducción social se refiere a las capacidades de una sociedad para reproducirse y cambiar a lo largo del tiempo y está asociada tanto con umbrales básicos (la alimentación, la salud, la educación, el empleo, etc.) como con umbrales ampliados referidos a la calidad de vida en general, a los conceptos de bienestar y de vida digna en cuanto condición para la libertad real (Sen, 1999). El criterio de reproducción social como reproducción de la vida humana es determinante de cualquier forma institucional, cultural o política, pues valoriza a los seres humanos en sí mismos. En otras palabras, es el fin de la política, marca los límites de lo posible, y no un medio de ella. Hinkelammert ha argumentado que la racionalidad reproductiva es una racionalidad crítica porque reconoce el circuito natural de la vida humana como instancia de toda racionalidad; ella evalúa los medios, es un fin en sí mismo (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2005: 37).

¿Cuál es el conjunto de condiciones por las cuales las sociedades se reproducen y crean una unidad social? Eso depende, por lo general, de los ciclos del desarrollo capitalista. Cuando la productividad del trabajo es alta, la reproducción de la sociedad y de la fuerza de trabajo tiende a ser ampliada, es decir, se busca ir hacia estándares medios de vida de la población; y viceversa, cuando la productividad es menor, prima en su forma simple, o sea, se buscan las condiciones mínimas y el consumo colectivo básico (que incluye la provisión de agua potable, salud, educación y vivienda). La reproducción social varía según el ciclo histórico y el tipo de sociedad, y apunta a las formas de integración y cohesión que diferencian a una sociedad de otra (Marx, 1959). Para Touraine (2007), en las últimas décadas se asistió a un desplazamiento de las formas de reproducción social asociadas con la explotación en las relaciones de trabajo hacia el mercado y el consumo, entre la manipulación de la demanda, el acaparamiento de los recursos y las capacidades de decisión.

Los diversos patrones de reproducción social e integración suponen agentes específicos de control social para garantizar la perpetuación del sistema, además de normas y prácticas institucionales que permitan mantener las características específicas de los distintos niveles de dicha reproducción y así regular o reprimir los conflictos. Esto es, cuando se trata de una reproducción

social limitada –simple–, se necesitan mecanismos de control social poco sofisticados y muy fuertes para hacer que el sistema se mantenga estable y se regulen los conflictos: mecanismos parainstitucionales, clientelares, neoclásicos y represivos. En contraposición, una sociedad más avanzada cuenta con instrumentos de control más institucionales. Sin embargo, cuando las capacidades del Estado para redistribuir y cooptar los sectores sociales disminuyen, es muy probable que aumenten las demandas y los conflictos. Esta pérdida de control afectó en algún momento tanto a los populismos como a las dictaduras y a los agentes del neoliberalismo. El clientelismo, los mecanismos de represión y cooptación, y las políticas compensatorias perdieron peso y eficacia. El reto para cualquier sistema institucional moderno consiste en garantizar el control social en sociedades complejas, potenciando la institucionalidad y la inclusión de los actores en los procesos de decisión política.

Este campo de conflictividad incluye las luchas y movilizaciones que se producen cuando la reproducción de la sociedad y de los individuos se ve condicionada por factores adversos. Es decir, los conflictos por la reproducción social están relacionados con la calidad de integración y cambio que tienen una sociedad y su economía (se destacan en este sentido los binomios igualdad/desigualdad e inclusión/exclusión, en sus múltiples dimensiones).

En general, en América Latina las personas perciben fuertes limitaciones para llegar a niveles de vida aceptables y sostenibles. La población parece tener conciencia de esta situación y se moviliza de manera constante para cambiar o mejorar sus condiciones básicas de vida y garantizar su reproducción mínima y ampliarla.

Es en el marco de este campo de conflictividad donde se hace más evidente la lógica práctica de la movilización social, desarrollada en el capítulo 4. La gente sale a la calle sobre todo para pedir por sus condiciones de vida y para asegurar ciertas garantías en el proceso de reproducción, sea en términos de mejores condiciones salariales y de empleo, asistencia en temas de salud y educación o en contra de medidas económicas que se perciben como desestabilizadoras de la situación presente. Además, los datos sobre conflictos refuerzan los datos estructurales dado que la acción colectiva parece ser consistente con los problemas socioeconómicos reales y percibidos a nivel regional.

#### **PLATAFORMA BÁSICA DE LOS CONFLICTOS POR REPRODUCCIÓN SOCIAL**

A lo largo de la historia, en América Latina inequidad y pobreza han sido las dos caras principales de la reproducción. Dependiendo de la manera en la cual los gobiernos han sido capaces de enfrentar esta situación y aportar

algunos cambios, han sido posicionados en el espectro ideológico, han concretizado alianzas transnacionales y han recibido el apoyo o la hostilidad de los distintos sectores sociales. Los momentos de crisis e inflexión están caracterizados en general por una incapacidad de la economía y de la política para resolver los problemas institucionales y sociales, en especial aquellos referidos a equidad y pobreza. Estos factores miden las tendencias socioeconómicas y pueden incidir de forma determinante, tanto en la gestación de nuevas opciones políticas como en los equilibrios de la gobernabilidad democrática. Es por estas razones que, en una época de crisis de las democracias representativas, uno de los desafíos fundamentales es volver a trabajar la cuestión de la exclusión social y la pobreza, partiendo necesariamente de una reformulación de los paradigmas de progreso y desarrollo.

La pobreza, en el sentido amplio del que habla Sen (1999), tiene que ver con el bienestar humano en cuanto condición de posibilidad de desarrollar las “capacidades” de las personas, es decir, todo aquello que permite estar bien nutrido/a, escribir, leer y comunicarse, tomar parte en la vida comunitaria, y no sólo satisfacer las necesidades básicas. La pobreza está vinculada con la privación de libertades y la imposibilidad de ejercer los derechos y decidir sobre la vida que cada uno quiere vivir. Para Sen, la indigencia es consecuencia de mecanismos de distribución pobres o injustos; dicho de otro modo: la pobreza genera desigualdad. La pobreza absoluta constituye todavía un problema relevante para América Latina; sin embargo, el decenio 1997-2007 estuvo marcado por una reducción en la cantidad de personas pobres por ingresos (10%). También la condición de indigencia, es decir, la proporción de personas que no cuentan con ingresos para satisfacer sus necesidades alimentarias, disminuyó del 19% al 13% (CEPAL, 2010d: 84).

La desigualdad es un rasgo persistente en la región y está determinada por razones tanto normativas como prácticas. Se trata de una variable de muchas dimensiones: desigualdad de oportunidades, de acceso a posibilidades de ser o hacer, de acceso a la educación, a la salud o a otros indicadores de logros sociales, de participación e influencia política y, en el sentido más clásico, en los ingresos (PNUD, 2010: 16). En todo caso, la desigualdad es resultado de una compleja mezcla de factores y no se presta a explicaciones unidimensionales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> David Miller y Michael Walzer han trabajado la idea de igualdad compleja, es decir, una igualdad social que surge como “subproducto de muchas distribuciones independientes, cada una de las cuales es desigualitaria en sí misma” (Miller y Walzer, 1995: 259). En este sentido, la igualdad no depende de la forma de distribución de un bien X, sino del carácter global de un conjunto de relaciones sociales. El pluralismo, en otras palabras, estaría en la base de la fórmula igualitaria: la sociedad igualitaria es aquella que reconoce una se-

En este capítulo utilizamos una definición clásica y mínima de desigualdad, dejando para los siguientes la profundización de otras dimensiones. Teniendo en cuenta el coeficiente Gini de 2007, América Latina era el continente más inequitativo del mundo, incluso por encima de regiones con niveles más bajos de ingreso per cápita, como África Subsahariana (CEPAL, 2010d: 82). Si bien en muchos países los niveles de desigualdad se han ido reduciendo –aunque de forma modesta– a lo largo de la última década como efecto del crecimiento económico y de la mejoría en la incidencia del gasto social, eso no quiere decir que esta tendencia sea sostenible (PNUD, 2010: 25). Si observamos la distribución subregional, la desigualdad muestra una tendencia a disminuir en América Central, mientras que en el Cono Sur y en la Región Andina se registró un incremento en los años noventa y una ligera baja a partir de la mitad del año 2000. Sin embargo, los índices permanecen altos: 10 de los 15 países más desiguales del mundo todavía pertenecen a la región (Gasparini y otros, 2009). La desigualdad en América Latina se debe sustancialmente a la extraordinaria concentración del ingreso en el sector de la población con mayor renta, y a su ausencia en el sector de la población más pobre. De este modo, la quinta parte más rica de la población en América Latina recibe cerca de tres quintas partes del ingreso total, mientras que la quinta parte más pobre recibe tan sólo el 3% (Puryear y Jewers, 2009).

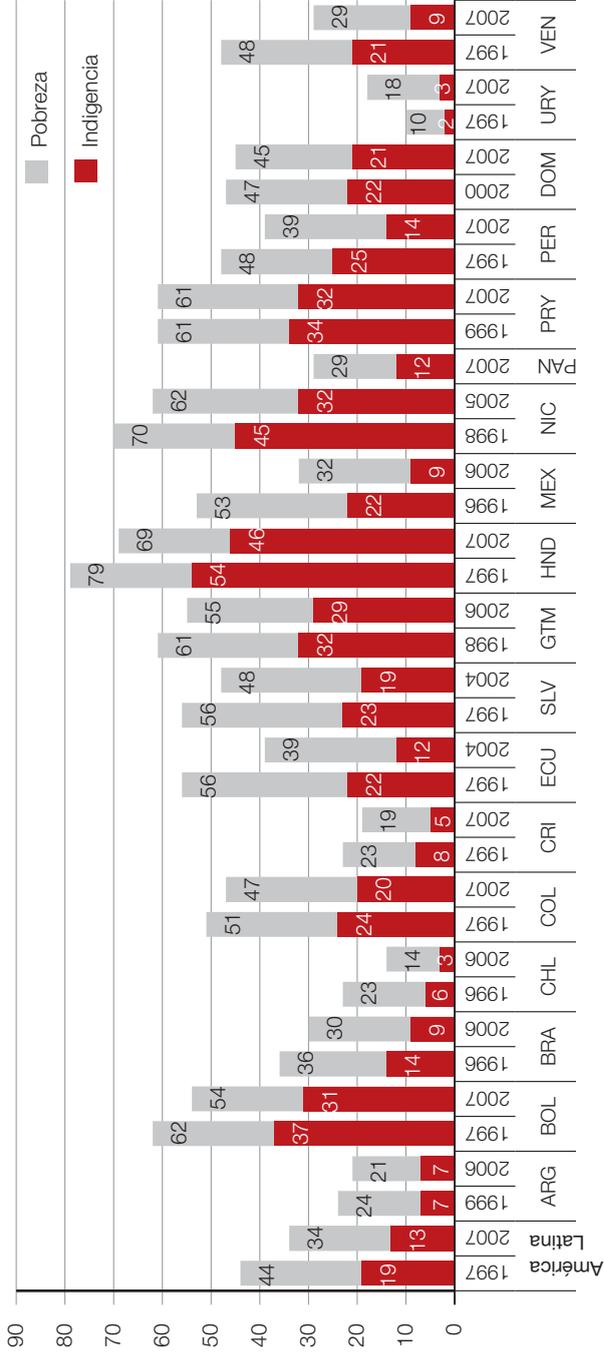
La desigualdad en el subcontinente tiene tres características fundamentales: es alta, es persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad social. A pesar de una disminución de los indicadores de desigualdad en muchos países desde comienzos del siglo XXI, estos tres rasgos se mantienen como una constante histórica (PNUD, 2010: 19). Además, la desigualdad reproduce desigualdad (Sabates-Wheeler, 2008: 20), favoreciendo la inmovilidad social a partir de un acceso inequitativo a los recursos económicos, a los bienes públicos y a los canales de participación social. Cuatro son los aspectos que se consideran limitantes respecto de los avances en materia de igualdad: a) la distribución del ingreso; b) la distribución de la educación y el conocimiento; c) la capacidad desigual para aprovechar esa educación y conocimiento en el mercado laboral; y d) la reproducción intergeneracional de la desigualdad (CEPAL, 2010b: 189).

La pobreza y la desigualdad en los países latinoamericanos no son homogéneas, sino diferenciadas social y culturalmente (por zona geográfica, género y origen étnico). Las minorías étnicas, por ejemplo, presentan tasas de extrema pobreza más altas que el resto de la población. Lo mismo pasa entre la pobla-

---

rie de bienes distintos (dinero, poder, cargos, educación) y se asegura de que cada uno de ellos se distribuya de acuerdo con su propio criterio adecuado.

**Gráfico 5.1.** Incidencia de la pobreza y de la indigencia en América Latina (1997-2007)



**Fuente:** América Latina Frente al Espejo (CEPAL, 2010d).

ción indígena y los afrodescendientes,<sup>2</sup> en especial en las zonas rurales. Estas bandas poblacionales muestran peores indicadores en cuanto a desnutrición y acceso al agua potable, mortalidad infantil y escolarización, lo cual constituye un déficit de capital humano que contribuye a la reproducción de la pobreza y a la exclusión a lo largo de las generaciones. Otro grupo vulnerable está constituido por las mujeres que, en comparación con los hombres, son afectadas por mayores tasas de pobreza y poseen menores niveles de independencia económica debido a su menor participación en el mercado de trabajo, el peso de las tareas domésticas y las peores condiciones contractuales (PNUD, 2010: 27; CEPAL, 2010d: 85).

**Gráfico 5.2.** Indigencia entre pueblos indígenas y resto de la población en América Latina (1997-2007)



**Fuente:** *América Latina Frente al Espejo* (CEPAL, 2010d).

Estos datos no pretenden ser exhaustivos, sino sólo dar pautas sobre las actuales tendencias regionales y establecer así algunos elementos de análisis. En este sentido, vale la pena agregar algunos corolarios al debate. El primero se refiere a la complejización pues, como hemos visto, la pobreza, y sobre todo la desigualdad, son variables complejas y multidimensionales que hacen difícil

<sup>2</sup> En América Latina hay poco más de 50 millones de indígenas y 120 millones de afrodescendientes; entre ambos grupos representan cerca del 33% de la población de la región (PNUD, 2010: 32).

tanto estudiar como formular recetas prácticas y normativas para dar solución a estos problemas. Por otro lado, hay que complejizar también la relación entre pobreza y desigualdad en el plano normativo. Aunque muchas veces se tiende a considerar obvia la relación entre distribución de los ingresos y pobreza, es útil salir de los patrones deterministas. En este plano, no es obvio que la redistribución de los ingresos pueda mejorar las condiciones de pobreza, puesto que el vínculo económico de los recursos disponibles está determinado por los incentivos mismos que enfrentan los actores y que las políticas redistributivas modifican. En otras palabras, la sostenibilidad de las políticas sociales basadas en la redistribución depende inevitablemente de la posibilidad de no distorsionar los estímulos productivos.

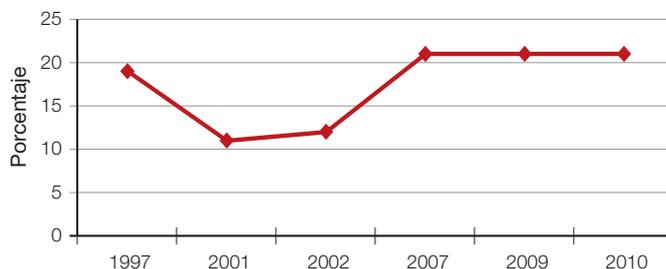
Los datos objetivos sobre desigualdad y pobreza que se han considerado hasta ahora ofrecen un panorama parcial de la realidad latinoamericana, cuyo perfil puede enriquecerse si se observan los indicadores subjetivos, es decir, las percepciones de la ciudadanía acerca de dichas condiciones. En este sentido, estos datos junto con las estadísticas económicas pueden ayudar a comprender mejor los fenómenos de bienestar de la población (CEPAL, 2010d: 14). Desde una perspectiva general, la evolución de las percepciones sobre inequidad distributiva en América Latina ha sido persistente entre 1997 y 2007: la población que considera injusta la distribución del ingreso ha variado entre el 80% y el 87%, para bajar al 78% en 2007 (Latinobarómetro, 2009: 19). En los últimos tres años el dato se mantiene constante (21%). Además, hay una coincidencia entre la inequidad objetiva y su percepción. Se puede inferir que la población latinoamericana parece ser consciente de las asimetrías distributivas existentes. Hay un debilitamiento de los dispositivos de reproducción simbólica de las inequidades y un fortalecimiento de la conciencia individual y colectiva de la situación real (CEPAL, 2010d: 89). La posición que las personas piensan que ocupan en la estructura social da pautas ulteriores sobre sus percepciones en términos de justicia social: el porcentaje de población latinoamericana que cree que la distribución es muy injusta aumenta en tanto las personas se colocan en los niveles inferiores de la escala pobreza-riqueza, y viceversa (2010d: 92).

A partir de las percepciones de la población sobre justicia distributiva, se pueden formular distintas hipótesis. La primera es que debido a la baja variabilidad de las percepciones distributivas a nivel agregado, la condición de injusticia podría haberse transformado en un parámetro de la vida social. En otras palabras, los ciudadanos percibirían las desigualdades como condiciones normales e inevitables, desincentivando así las potencialidades de acción para un cambio que se considera inviable. La segunda pone la atención en los datos en su conjunto y concluye que niveles tan altos de desigualdades, que se explicitan en la percepción de las personas, favorecerían un aumento de los niveles

de frustración individuales y colectivos y, por tanto, el conflicto social. Esta tendencia se potenciaría también por el papel de los medios de comunicación y el acceso a la cultura globalizada, lo cual introduce nuevos parámetros de comparación, y provoca nuevos deseos y demandas difíciles de satisfacer. Este fenómeno “genera frustración de expectativas y probablemente es una de las principales fuentes de conflicto y malestar que dificultan la gobernabilidad democrática” (Calderón, 2010a: 134).

### Gráfico 5.3.1. Percepción de distribución del ingreso

¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en [país]? (Aquí sólo las respuestas “Muy justa” y “Justa”.)



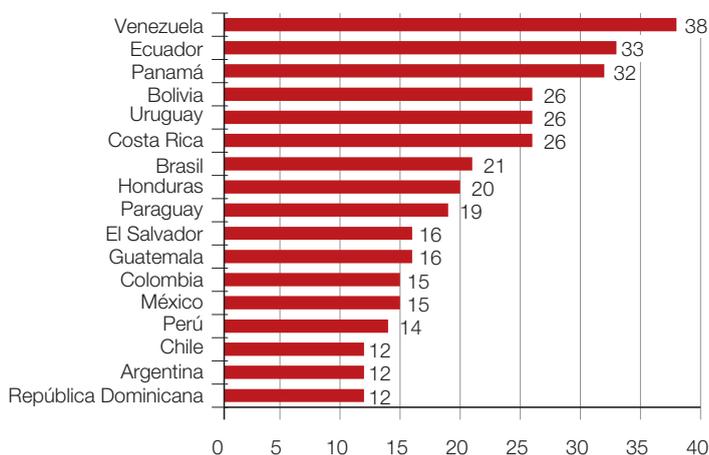
Fuente: *Latinobarómetro* (2010).

Una categoría analítica útil para estudiar los problemas de desigualdad y pobreza es la de las “brechas”,<sup>3</sup> pues enfatiza las fracturas que algunos ele-

<sup>3</sup> La CEPAL utiliza dos tipologías de brechas: las de bienestar y las sociales. Las primeras descansan sobre dos macrodimensiones: la capacidad de una sociedad de generar ingresos a través del mercado laboral y las capacidades de los Estados para proporcionar protección a los dependientes, es decir, a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes para garantizar su reproducción. A partir de estos indicadores se construyen tres brechas –severas, intermedias y bajas– y se colocan los países de acuerdo con sus *performances* (CEPAL, 2010b: 201). Otra clasificación se basa en las brechas sociales que “hacen referencia a las distancias y carencias socioeconómicas existentes en los países de América Latina, y que se expresan en la privación, para determinados grupos de población, del acceso a derechos básicos y de las oportunidades para desarrollar plenamente sus potencialidades”. Estas brechas se definen en relación con dos indicadores: el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza (brecha absoluta) y la razón de ingreso entre los quintiles más ricos y más pobres de la distribución (brecha

mentos estructurales de los sistemas socioeconómicos generan entre agregados sociales (a menudo reconocidas en término de clases). Hay muchas formas de entender las brechas, enfatizando más los temas económicos o las dimensiones político-normativas. Todos estos intentos analíticos tienen en común la referencia a la desigualdad como condición estructural y dimensión comparativa.

**Gráfico 5.3.2.** Porcentaje de percepción de distribución del ingreso por país al año 2010



**Fuente:** *Latinobarómetro* (2010).

En un trabajo reciente de la CEPAL (2010d), se han cruzado variables objetivas y subjetivas con el fin de contribuir al desarrollo de una perspectiva más amplia en el diseño y la evaluación de las políticas públicas. Este ejercicio confirma la existencia de una correlación entre percepción y economía real. Considerando la subdivisión de acuerdo a las brechas sociales, los países que tienen una brecha baja califican mejor la economía que los que tienen una brecha social media, y estos últimos mejor que los que tienen brechas altas. La conclusión es que al aumentar la brecha social aumenta el pesimismo económico. Por otro lado, no se observa una asociación directa entre brechas socia-

relativa) (CEPAL, 2010d: 23). De acuerdo con estos parámetros, existen tres tipos de brechas: altas, medias y bajas.

les y percepciones de desigualdad. Una explicación podría hacer referencia a las identidades sociales, las representaciones de los individuos y su posicionamiento en la esfera social, lo cual, como hemos visto, genera expectativas en términos de cambio y mejoras de las condiciones materiales. Otro elemento a considerar es el impacto de la redistribución de bienes simbólicos, que parece tener un efecto multiplicador sobre la percepción de los cambios reales en las condiciones de desigualdad (eso explicaría, por ejemplo, el caso de Bolivia). En términos normativos, estos datos indican que las políticas redistributivas no son suficientes para cambiar las percepciones sobre la desigualdad, sino que hace falta considerar el valor y el potencial que implica un cambio en los bienes simbólicos (por ejemplo, la inclusión subjetiva, el reconocimiento y las posibilidades de influencia en la esfera pública), y la trayectoria histórico-política en los distintos contextos.

Por otro lado, las diferencias de percepción en términos de clase social, esto es, sobre la base del posicionamiento socioeconómico de las personas, evidencia la presencia de conflictos vinculados con esta dimensión clasista. En este sentido, el ordenamiento de los conflictos en América Latina se parece al de Europa Oriental, una región igualmente inmersa en un proceso de transición política y económica. En estas regiones, los conflictos que la gente reconoce como más importantes son los que acontecen entre pobres y ricos, empresarios y trabajadores, es decir, conflictos “tradicionales” de tipo laboral/salarial o socioeconómico. Por el contrario, Europa Occidental ha experimentado un cambio hacia nuevas problemáticas, como la migración o los temas ambientales que, como veremos, son los nuevos puntos en la agenda de la acción colectiva latinoamericana, de momento todavía marginales pero con un gran potencial de innovación y cambio (Inglehart, 1997). Tomando en cuenta los datos derivados de la *Encuesta Mundial de Valores*, se puede añadir que existe una correlación positiva entre desarrollo económico y sentimiento de bienestar subjetivo. En general, se observa una relación entre ese sentimiento y otros rasgos actitudinales, como la tolerancia y una mayor aceptación del otro (Inglehart, 2007; Inglehart y Welzel, 2005).

Por último, la reproducción social está muy vinculada con las dinámicas de inclusión/exclusión. La integración social ha constituido una crisis endémica en América Latina, a través de niveles de exclusión que han mantenido o aumentado las brechas entre sus habitantes, generando sociedades con una distancia demasiado grande entre ricos y pobres (Vega, 2004: 45). En años recientes, las dinámicas de la inclusión han experimentado cambios significativos. Mencionamos aquí los principales:

- a) La globalización viene generando asimetrías en los patrones de inclusión y exclusión, tanto simbólica como material. Si bien es

posible detectar disposiciones políticas para lograr mayor inclusión democrática, el funcionamiento de la economía de mercado muchas veces impulsa tendencias hacia una mayor exclusión. Esto se manifiesta en la precarización del trabajo, la distribución regresiva del ingreso y la segmentación territorial y residencial, así como en la menor calidad de la educación y la salud y un desigual acceso a las nuevas tecnologías. Las promesas de interacción a distancia y de libre acceso a la información, junto con la democratización política y la mayor transparencia de las instituciones, contrastan con la pérdida de cohesión social, el debilitamiento de los sentimientos de pertenencia colectiva y la mayor desigualdad dentro de las sociedades nacionales, fenómenos que los nuevos patrones productivos no sólo no mitigan, sino que incluso pueden exacerbar. Es probable que América Latina sea la región en desarrollo con la mayor brecha entre consumo simbólico y material, lo que se comprueba al contrastar la distribución del ingreso y la difusión de los bienes culturales mencionados. Todo esto resulta central para pensar el problema de la distancia entre las expectativas de inclusión y la inclusión social efectiva. En definitiva, los problemas de reproducción social y de socialización afectan la cotidianidad del ejercicio ciudadano.

- b) Existe mayor complejización de los sistemas de inclusión y exclusión social. Las nuevas prácticas ciudadanas ya no se orientan de forma monopólica hacia un eje de lucha focal (el Estado, el sistema político o la nación), sino que se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos y de territorios e interlocutores. Las demandas sociales o son estrictamente puntuales y locales, o se desespacializan, ya sea porque la complejidad de las sociedades modernas provoca una mayor diversificación en su contenido y en la expresión política de los actores, o porque esas demandas son menos susceptibles de ser “agregadas” con las de los grandes sindicatos y los partidos políticos, pues hoy se vinculan más con temas puntuales de la vida cotidiana y del mundo simbólico; muchos grupos locales se conectan a la red para posicionarse primero a escala global, con el objeto de que esta presione a los gobiernos nacionales para que respondan a sus reclamos locales, en una dinámica local-global-nacional que rompe todos los esquemas históricos.
- c) La migración refuerza los patrones de exclusión social y acentúa la cultura de la desigualdad. Los movimientos poblacionales son un tema estratégico del devenir de la democracia y el desarro-

llo en la región; afectan la sostenibilidad del desarrollo en el conjunto de los países involucrados. Hoy, el funcionamiento de varias economías latinoamericanas no podría explicarse sin las remesas enviadas desde el exterior, ni la calidad de vida de los países desarrollados sin la presencia de estos trabajadores. Este fenómeno obliga a repensar los temas de la multiculturalidad y ciudadanía, y su vinculación con las instituciones de la democracia.

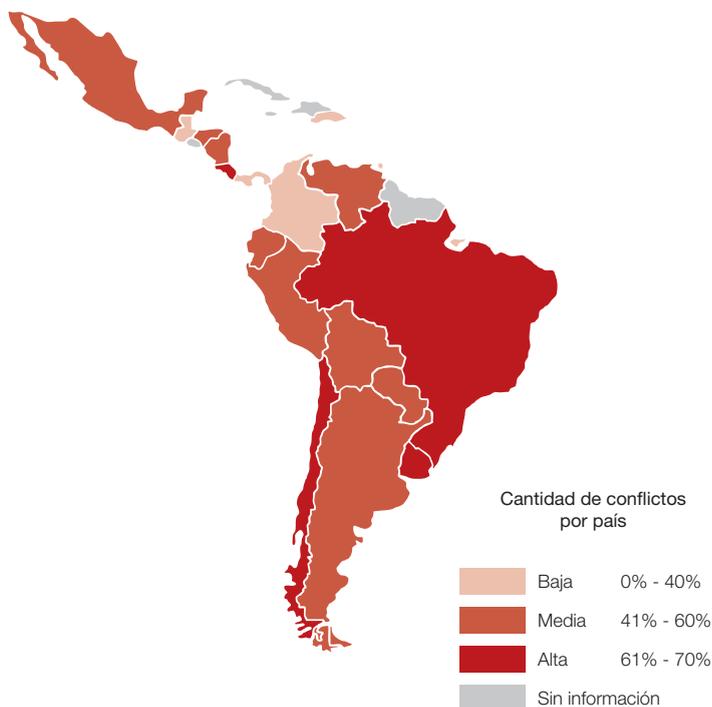
En la sociedad de la información, la inclusión y la exclusión social adquieren nuevas especificidades. Estas especificidades se relacionan con nuevos mercados de trabajo. Los sectores laborales más integrados son aquellos que se vinculan con la producción de conocimientos (y que incorporan conocimiento a su producción), que tienen alta flexibilidad y que adquieren e incorporan en su trabajo tecnología de información. Sin embargo, existen varios ejemplos en los que el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación actúa de manera amplia y positiva, viabilizando la interacción entre diversos actores que, de este modo, encuentran una forma de articular sus demandas para lograr mayor inclusión. De igual manera, se abre una amplia gama de opciones de acceso a la información (sobre servicios, derechos y demandas compartidos), de influencia en la opinión pública (al disponer de estaciones radiales, acceder a redes informatizadas, difundir videos) y “fiscalización” de la discriminación mediante el uso de Internet, una fuerza que está ampliando y redefiniendo el espacio público, pero también creando asimetrías que reproducen patrones excluyentes.

Por varias razones, la pobreza, la desigualdad y la exclusión están relacionadas de forma directa con la conflictividad, pues tienden a provocar tensiones sociales que aumentan la inestabilidad política e institucional (Machinea y Hopenhayn, 2005), lo cual afecta la gobernabilidad y debilita la integración social. Es indispensable entonces, por un lado, salir de los patrones normativos tradicionales de la redistribución material, tomando en cuenta la multidimensionalidad de las desigualdades, las nuevas dinámicas de inclusión/exclusión y su relación no obvia con la pobreza; por otro lado, el hecho de que las percepciones estén en general marcadas por las identidades sociales de la población (étnicas, de género y de clase) apunta hacia la necesidad de recrear vínculos intergrupales, aumentar el sentido de pertenencia a una colectividad a partir del reconocimiento de las distintas subjetividades y generar una nueva institucionalidad capaz de garantizar los umbrales mínimos de la reproducción social.

### LOS CONFLICTOS POR REPRODUCCIÓN SOCIAL: UN ENFOQUE CUALITATIVO

Con un total de 1.097 conflictos registrados entre octubre de 2009 y septiembre de 2010, este es el campo de conflictividad cuantitativamente más relevante. Además, su importancia relativa aumenta si se considera que en 12 de los 17 países de la región estos conflictos son los más numerosos, mientras que en 9 de los 17 países las cuestiones laborales/salariales y la situación económica están en la raíz de más del 50% de los conflictos, y el 56% de estos conflictos dependen de demandas de reproducción ampliada, mientras que el 44% de demandas por reproducción simple.

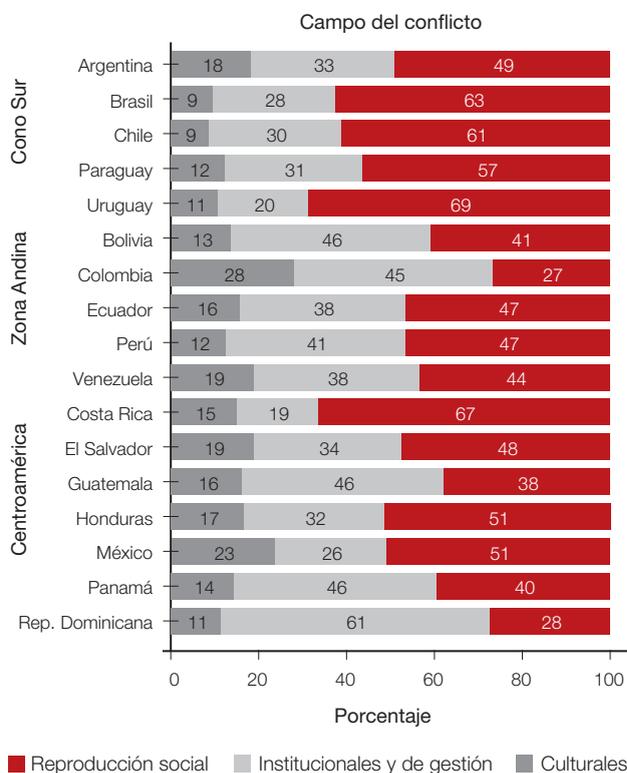
**Mapa 5.1.** Distribución geográfica de los conflictos por reproducción social



**Fuente:** Mapa elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog, a partir del porcentaje que los conflictos por reproducción social representan sobre el total de los conflictos en los países latinoamericanos.

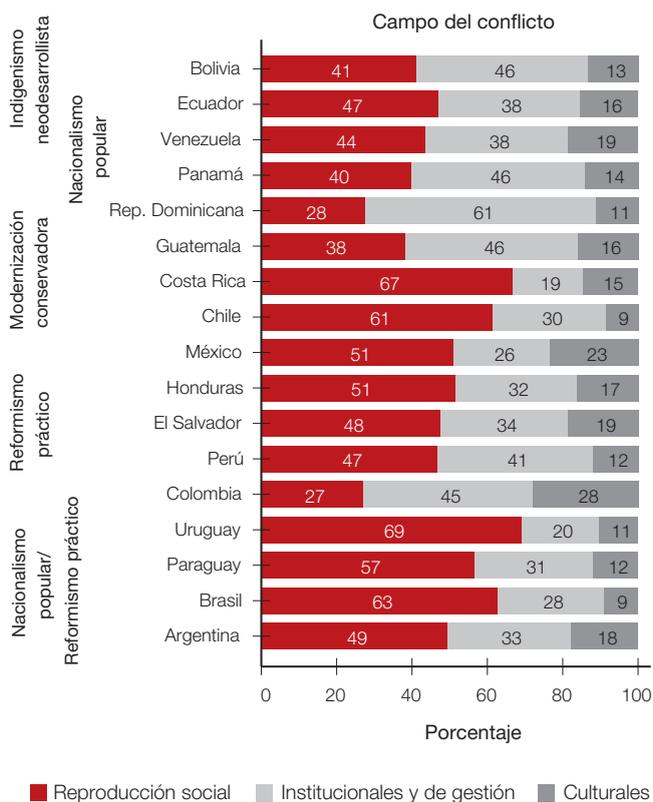
A nivel de subregiones, las Regiones Andina y Centroamérica presentan niveles parecidos de conflictividad por reproducción social (cerca del 42% del total de sus conflictos), mientras que el Cono Sur tiene una cantidad de conflictos relativamente más alta (58,7%). Por lo general, no hay tendencias homogéneas a nivel subregional; en cada subregión se encuentran tanto países muy conflictivos como países con bajos niveles de conflictividad. Por ejemplo, en Centroamérica tenemos, por un lado, a México y Honduras, y por otro a República Dominicana y Guatemala. En el Cono Sur los países con índices más altos de conflictividad por reproducción social son Chile, Uruguay y Brasil, y los más bajos son Paraguay y Argentina. La Región Andina es donde el patrón es más constante alrededor de niveles proporcionalmente medio-bajos de conflictividad.

**Gráfico 5.4.** Campos de conflictividad por subregiones



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

**Gráfico 5.5.** Porcentaje de conflictividad por campo de conflicto, por país y por orientación ideológica



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Considerando una subdivisión de los países por orientación política,<sup>4</sup> no destacan tendencias uniformes. Los sistemas con rasgos nacional-populares tienen niveles medio-altos de conflictividad por reproducción social (el 58% del total de conflictos en estos países), sobre todo cuando presentan también rasgos de reformismo práctico. Por otro lado, los gobiernos reformistas están divididos

<sup>4</sup> Para una discusión sobre los criterios de clasificación, véanse el capítulo 4 y la Guía metodológica.

en dos grupos: por un lado, Guatemala, Panamá y República Dominicana, con niveles moderados; por otro, Chile y Costa Rica, con niveles medio altos. Por último, tanto la modernización conservadora como el indigenismo neodesarrollista presentan niveles medios (45 y 43%).

### **CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS POR REPRODUCCIÓN SOCIAL**

Intentaremos caracterizar este campo de conflictividad sobre la base de algunas variables clave, como la tipología de las demandas y de los actores, los niveles de radicalización y las medidas de presión utilizadas.

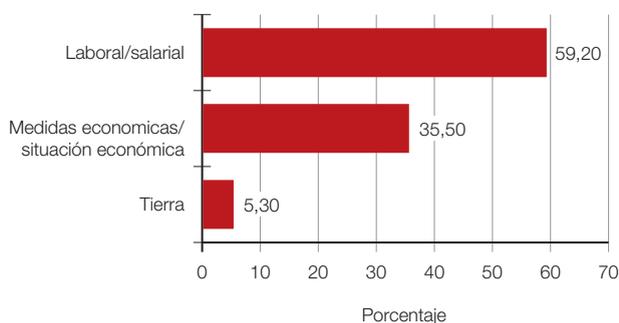
#### **LA TIPOLOGÍA DE LAS DEMANDAS**

Más de la mitad de los conflictos por reproducción social surgen de demandas de tipo laboral/salarial (59%). Este grupo se refiere a todo conflicto relacionado con condiciones laborales, requerimientos salariales, reincorporación de personal, despido, etc., o sea, a puntos de divergencia respecto de los pactos contractuales entre el empleado y el empleador. Estos datos pueden reflejar la situación de desempleo de la región, que en 2009 aumentó al 8,4% como resultado de la crisis global, para volver en 2010 al 7,3% (OIT, 2009, 2010). Asimismo, refuerzan la conclusión de que el trabajo sigue siendo, a pesar de los cambios introducidos por la globalización, la “llave de la integración social” (Habermas, 2000: 94) y uno de los nudos de los procesos de inclusión social, que se relaciona en este sentido con la pobreza, no sólo en cuanto falta de ingresos, sino como exclusión de las relaciones sociales y privación de capacidades (PNUD, 2009: 50-51). El trabajo en este marco es un articulador de la vida de la gente y un elemento estructurante para cualquier opción de democracia y de desarrollo.

El segundo grupo de demandas más consistentes son los conflictos vinculados con la afectación de la economía o el mantenimiento o defensa de un statu quo, sobre todo en reacción a la promulgación de medidas socioeconómicas específicas (35,5%) que incluyen diferentes posibilidades (como político-económicas, aumento o disminución de precios o tarifas de bienes y servicios, demandas de nacionalización o privatización de empresas, pérdida del poder adquisitivo, aumento presupuestario, entre varias otras). El único país en la región en el que este tipo de demandas supera los conflictos laborales/salariales es Ecuador, donde dichos conflictos fueron protagonizados en especial por los transportistas. Los siguientes son algunos ejemplos de este tipo de conflictos: las movilizaciones de los docentes del Alto Paraná, Para-

guay, en contra de la modificación del presupuesto de educación viabilizado por el Ministerio de Hacienda, en octubre de 2009; en México, en octubre de 2010, los damnificados por las inundaciones provocadas por el huracán Karl y las tormentas tropicales Frank y Matthew protestaron por la falta del apoyo económico prometido por el Gobierno Federal; en julio de 2010, más de 100 moto-taxistas de Retalhuleu, Guatemala, pidieron al municipio no autorizar más concesiones de ese tipo de transporte y que se les prohíba circular en áreas rurales; y, en noviembre de 2009, los estudiantes de la Escuela de Medicina y Salud Pública de Santiago de Bahía, Brasil, se manifestaron en contra del aumento de las pensiones o matrículas.

**Gráfico 5.6.** Tipología de conflictos por reproducción social



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Los conflictos por la tierra están presentes en este grupo en un porcentaje menor (5,3%). Se trata en general de disputas por tierra y territorios, pedidos de otorgamiento, u ocupaciones ilegales de predios o infraestructuras agrarias. En este sentido, un caso ejemplar es el de Brasil, donde con el gobierno de Lula se registró una explosión de conflictos por tierra que, según algunos analistas, estaría correlacionada con el aumento de reacciones violentas por parte de las oligarquías rurales en respuesta a los temores generados por tener un dirigente sindical en la presidencia. Sin embargo, a lo largo de la historia la cuestión agraria en Brasil fue generadora de conflictividad. Se trata de una violencia difusa, de carácter social, político y simbólico, que se ejerce a menudo con un alto grado de dureza. Además, la dificultad de acceso al poder judicial para los trabajadores rurales y campesinos refuerza la impunidad de estos conflictos. Citamos aquí algunos casos que se han dado

en el transcurso del año a nivel regional: en octubre de 2009, en el Estado de São Paulo en Brasil, los Trabajadores Rurales Asentados en Campamentos del Mato Grosso anunciaron movilizaciones en denuncia de la incapacidad del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) para solucionar sus problemas de tierra; en Panamá, en septiembre de 2010, los pescadores de playa Santa Clara rechazaron el intento de desalojo y pidieron a las autoridades respeto por sus propiedades, donde habían vivido por 40 años; el mismo mes, en Paraguay, hubo un conflicto entre grupos indígenas mabyá por el control de la tierra.

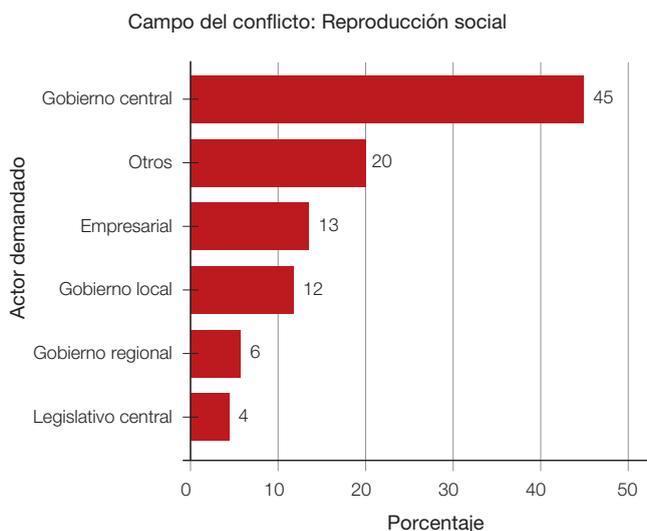
#### LA TIPOLOGÍA DE LOS ACTORES

Analizamos aquí los principales grupos de actores protagonistas de los conflictos por reproducción social. Confirmando un patrón válido a nivel regional para todas las tipologías de conflictos, el Estado resulta ser el principal actor demandado y está presente en el 63% de ellos. De manera desagregada, en el 45% de los conflictos la demanda está dirigida al gobierno central, en el 12% a los gobiernos locales, y en el 6% a los gobiernos regionales.

Un dato interesante al sector empresarial, que aparece como actor demandado sólo en este campo de conflictividad (13%). Como es previsible, las principales demandas dirigidas a este corresponden a temas laborales/salariales (134 de 182 conflictos), y sobre todo en Uruguay, Perú y Argentina.

El sector salud resulta ser un ámbito de primera importancia dentro de los conflictos por reproducción social, tanto en calidad de actor demandante (10,5%) como de actor demandado (2%). Otro ámbito social clave es la educación, representada con el 13,7% de conflictos; en este sector se moviliza sobre todo el personal docente o administrativo, de manera individual o a través de sus gremios o sindicatos, con demandas laborales/salariales (aumento de los salarios, beneficios sociolaborales, pago de sueldos retrasados, homologación de honorarios) y otros tipos de demandas económicas (asignación de recursos, aumento de presupuesto o rechazo de recortes presupuestarios, etc.). Salud y educación son dos esferas de la vida social de primera importancia en el marco de las sociedades modernas, y los patrones de conflictos que aquí emergen evidencian problemas endémicos en estos sectores que, por un lado, no garantizan condiciones de trabajo consideradas aceptables por los profesionales y, por otro, tornan precaria la oferta y la calidad de estos servicios para la población en general.

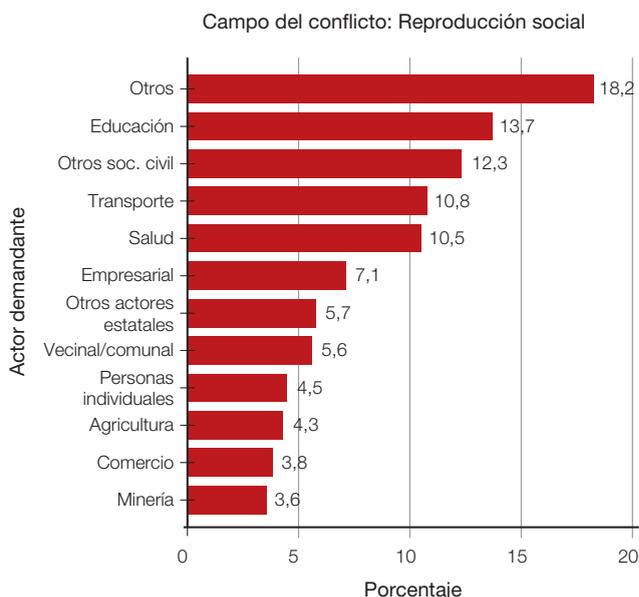
**Gráfico 5.7.** Actores demandados en conflictos por reproducción social



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog. Se han considerado los actores a partir del 2,5% de registros.

Otro sector igualmente relevante es el del transporte (cerca del 11%, con un total de 118 conflictos). Como hemos visto, esta es la única fuerza colectiva que está presente de forma consistente en los tres campos de conflictividad. En el contexto de la reproducción social, algunos ejemplos paradigmáticos de movilización de los transportistas son los siguientes: en noviembre de 2009, en Buenos Aires, el sindicato de camioneros distribuidores pidió el reconocimiento y la anexión al Convenio colectivo de trabajo de los camioneros por parte de las cooperativas de distribución de diarios y revistas; en marzo de 2010, en Brasilia, el Sindicato de Trabajadores del Metro (Sindmetro) luchó por un aumento salarial del 60%, mientras que, en junio, la Unión de Taxis de Loja, Ecuador, exigió que la alcaldía normara el funcionamiento de los denominados “taxis ejecutivos”, afirmando que circulan sin contar con los permisos necesarios y no ofrecen el servicio de puerta a puerta como establece la normativa municipal.

**Gráfico 5.8. Actores demandantes en conflictos por reproducción social**



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog. Se han considerado los actores a partir del 2,5% de registros.

Los grupos vecinales comunales (5,6%) y el sector empresarial (7,1%) son otros dos actores medianamente relevantes. Sin embargo, los datos en el gráfico 5.8 muestran una tendencia a la fragmentación de los actores demandantes, sobre todo en los conflictos laborales/salariales y por otras cuestiones económicas. Son varios los sujetos colectivos que aparecen representados, aunque en pocos eventos: actores coyunturales, gobiernos locales, sector de la minería, agricultura, energía, comercio, comunicación, industria, policía, etc. (véase tabla 5.1). Al mismo tiempo, en los conflictos por tierra se han movilizadado en menor medida el sector de la agricultura y los grupos étnicos. Estos datos están en línea con la tendencia a una fragmentación de la acción colectiva y un debilitamiento de los actores clásicos de las luchas sociales. Esta evidencia cobra fuerza si se considera que en el campo de conflictividad por la reproducción social el nivel de estructuración de los movimientos en sentido clásico mantiene todavía cierta importancia, en comparación con los otros campos de conflictividad. En términos relativos, este es el campo donde los sindicatos siguen encabezando las luchas sociales, en 112 casos de conflictos

(véase gráfico 5.9), y también las uniones y asociaciones poseen un papel en la coordinación de estas luchas. Por último, más de tres cuartos de las coordinadoras se relacionan con temas vinculados con la reproducción social. Como hemos visto, se trata de organizaciones de segundo nivel que sirven como una suerte de paraguas institucional aglutinando movimientos sociales o actores individuales con demandas similares.

**Tabla 5.1. Actores demandantes en conflictos por reproducción social**

Actor demandante		Tipo de conflicto			Total
		Laboral/ salarial	Medidas/ situación económica	Tierra	
Gobierno central	Total	7	2	0	9
	Porcentaje	77,8	22,2	0	100
Gobierno regional	Total	3	1	0	4
	Porcentaje	75	25	0	100
Gobierno local	Total	12	7	0	19
	Porcentaje	63,2	36,8	0	100
Legislativo local	Total	0	1	0	1
	Porcentaje	0	100	0	100
Poder judicial	Total	9	0	0	9
	Porcentaje	100	0	0	100
Agricultura	Total	9	28	10	47
	Porcentaje	19,1	59,6	21,3	100
Ganadería	Total	0	4	0	4
	Porcentaje	0	100	0	100
Pesca	Total	4	9	0	13
	Porcentaje	30,8	69,2	0	100
Forestal	Total	2	0	1	3
	Porcentaje	66,7	0	33,3	100
Construcción	Total	8	1	0	9
	Porcentaje	88,9	11,1	0	100
Industrial	Total	11	1	0	12
	Porcentaje	91,7	8,3	0	100

Actor demandante		Tipo de conflicto			Total
		Laboral/ salarial	Medidas/ situación económica	Tierra	
Energía	Total	9	2	0	11
	Porcentaje	81,8	18,2	0	100
Minería	Total	33	6	0	39
	Porcentaje	84,6	15,4	0	100
Hidrocarburos	Total	5	0	0	5
	Porcentaje	100	0	0	100
Transporte	Total	42	76	0	118
	Porcentaje	35,6	64,4	0	100
Comunicaciones	Total	4	1	0	5
	Porcentaje	80	20	0	100
Salud	Total	105	10	0	115
	Porcentaje	91,3	8,7	0	100
Educación	Total	99	50	1	150
	Porcentaje	66	33,3	0,7	100
Cultura	Total	0	1	0	1
	Porcentaje	0	100	0	100
Comercio	Total	1	41	0	42
	Porcentaje	2,4	97,6	0	100
Empresarial	Total	69	8	1	78
	Porcentaje	88,4	10,25	1,3	100
Financiero	Total	7	1	0	8
	Porcentaje	87,5	12,5	0	100
Turismo y hotelería	Total	1	0	0	1
	Porcentaje	100	0	0	100
Vecinal/ comunal	Total	4	44	13	61
	Porcentaje	6,6	72,1	21,3	100
Grupo étnico	Total	1	2	7	10
	Porcentaje	10	20	70	100
Organizaciones políticas	Total	2	1	1	4
	Porcentaje	50	25	25	100
Otras (sociedad civil)	Total	60	54	21	135
	Porcentaje	44,4	40	15,6	100

Actor demandante		Tipo de conflicto			Total
		Laboral/salarial	Medidas/situación económica	Tierra	
Personas individuales	Total	31	18	0	49
	Porcentaje	63,3	36,7	0	100
ONG	Total	2	1	0	3
	Porcentaje	66,7	33,3	0	100
Fuerzas Armadas	Total	3	0	0	3
	Porcentaje	100	0	0	100
Policía	Total	22	2	0	24
	Porcentaje	91,7	8,3	0	100
Otros servicios	Total	13	2	1	16
	Porcentaje	81,25	12,5	6,25	100
Otros actores estatales	Total	54	9	0	63
	Porcentaje	85,7	14,3	0	100
Otros	Total	18	7	1	26
	Porcentaje	69,23	26,93	3,84	100
	Total	650	390	57	1097

**Fuente:** Tabla elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

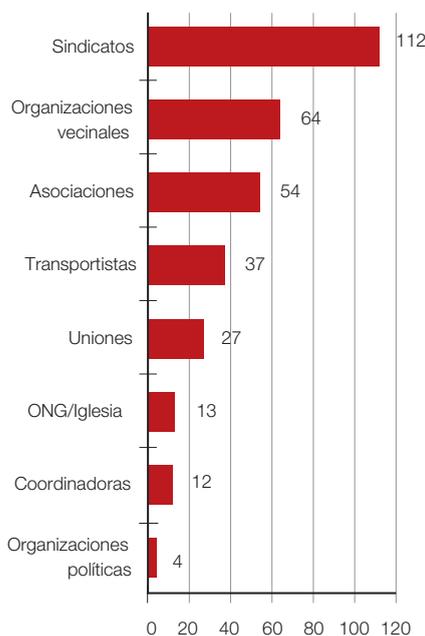
### NIVELES DE RADICALIZACIÓN

Como hemos visto en el capítulo anterior, los conflictos por cuestiones económicas (laborales/salariales, medidas económicas) son los que alcanzan niveles más altos de escalamiento y de violencia (niveles 3 y 4), convirtiéndose en las tipologías más radicalizadas. En una escala de 1 a 5 (véase la Guía metodológica), los conflictos que alcanzan un nivel 3 (confrontación) son sobre todo de tipo laboral/salarial, mientras que los más numerosos entre los conflictos que llegan a un nivel de enfrentamiento violento (4) son los socioeconómicos. Este dato evidencia una tendencia de la población latinoamericana a luchar para obtener beneficios concretos en términos económicos y sociales.

Los conflictos que más a menudo tienden a alcanzar un nivel de radicalización importante son aquellos relacionados con la posesión de la tierra (53%), cuestiones laborales/salariales (49%) y protestas en contra de medidas económicas específicas (42%). Aunque se trata de conflictos menos relevantes en términos de cantidad, los primeros presentan una tendencia a la violencia más

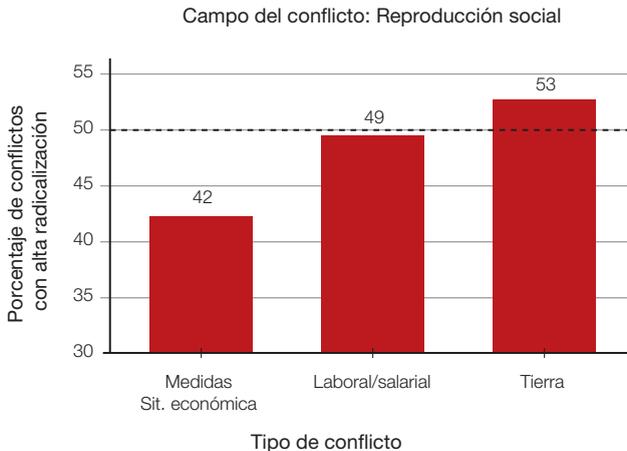
frecuente que los demás. Esto hace suponer que, por un lado, hay una carencia de espacios institucionales donde encarar estas demandas y, por otro, que estos conflictos tienden a combinarse con otros factores, como el tema de las identidades en el caso de los grupos étnicos, o los intereses económicos y políticos a nivel local, que aumentan su carga ideológica centrífuga. Además, la cuestión agraria sigue siendo un tema pendiente en la agenda de las reformas de muchos países latinoamericanos y permanecen vigentes las consecuencias sociales de un sistema latifundista y neofeudal fuertemente arraigado en la región. Por último, en el mundo andino, la colonización provocó la ruptura, por lo menos parcial, del manejo de los pisos ecológicos y, con eso, del patrón local de reproducción social, lo que generó un trauma todavía irresuelto en las zonas rurales y fue, a lo largo de la historia, fuente de resistencia y conflicto. En este panorama, la tierra y el territorio no son sólo bienes productivos sino que adquieren una relevancia sociopolítica y cultural que lleva muchas veces a una radicalidad del discurso y de las acciones, transforma demandas divisibles en indivisibles, y hace que los conflictos adquieran un potencial destructivo y violento.

**Gráfico 5.9.** Tipos de actores y campos de conflictividad



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

**Gráfico 5.10.** Porcentaje de radicalización alcanzado en conflictos por reproducción social

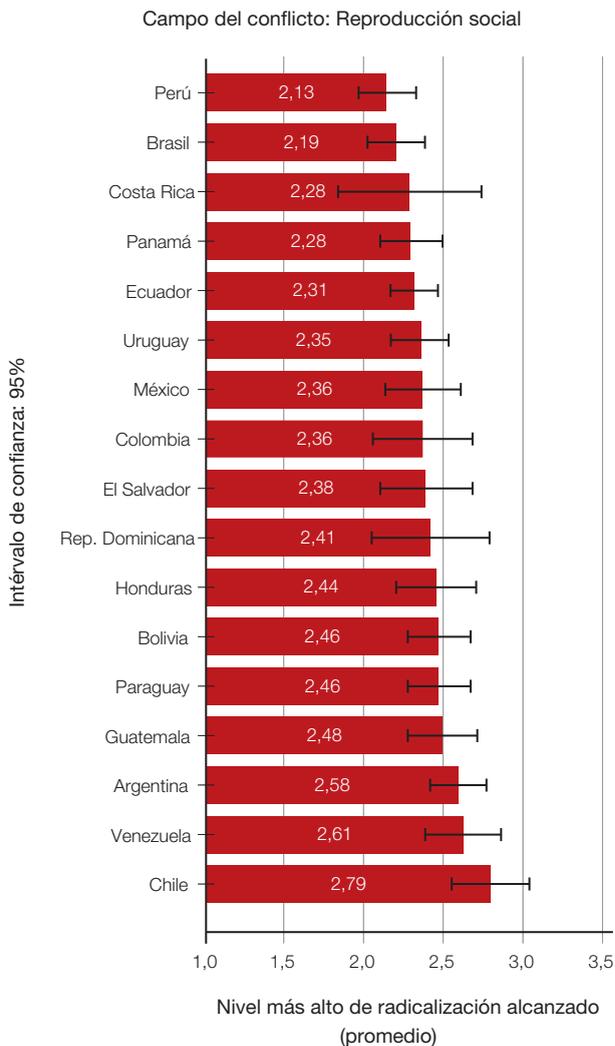


**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Si se observan los niveles de radicalización de los conflictos en cada país, se advierte una cierta uniformidad de los promedios en la mayoría de los casos considerados. Los países con niveles de radicalización más altos son Chile, Venezuela y Argentina, mientras que los países con promedios relativamente más bajos son Perú y Brasil.

No existe necesariamente una relación directa entre cantidad de conflictos y niveles de radicalización (a mayor cantidad de conflictos mayores índices de violencia y viceversa). El gráfico 5.12 muestra la ubicación de cada país en el eje de conflictividad y radicalización, considerando los conflictos por reproducción social. Las dos líneas que forman los ejes representan el número de conflictos promedio, en un caso, y el 50% de conflictos con radicalización en los niveles 3 y 4. Se visualizan cuatro combinaciones de las dos variables en sus cuadrantes: alta conflictividad y alta radicalización (Argentina y Uruguay), alta conflictividad y baja radicalización (Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, Paraguay y Bolivia en el límite), alta radicalización y baja conflictividad (Chile, Venezuela, República Dominicana y Guatemala) y baja radicalización y baja conflictividad (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Paraguay en el límite). Como se puede apreciar comparando este gráfico con el general que aparece en el capítulo 4 (gráfico 4.11), la priorización de un campo de conflictividad hace que algunos de los países se muevan entre los cuadrantes,

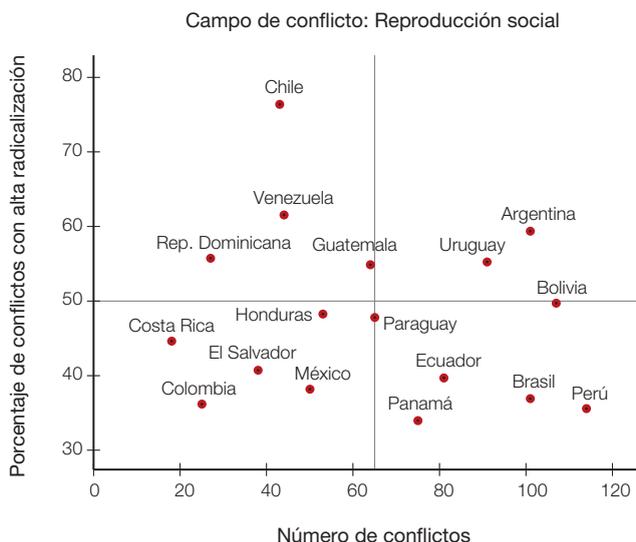
**Gráfico 5.11.** Nivel más alto de radicalización alcanzado por país en conflictos por reproducción social (promedio)



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

dibujando un panorama de conflictos de geometrías variables, y de prioridades y problemas nacionales parcialmente distintos, que marcan el flujo de las luchas y su radicalización.

**Gráfico 5.12.** Ubicación por país según conflictividad y radicalización en conflictos por reproducción social

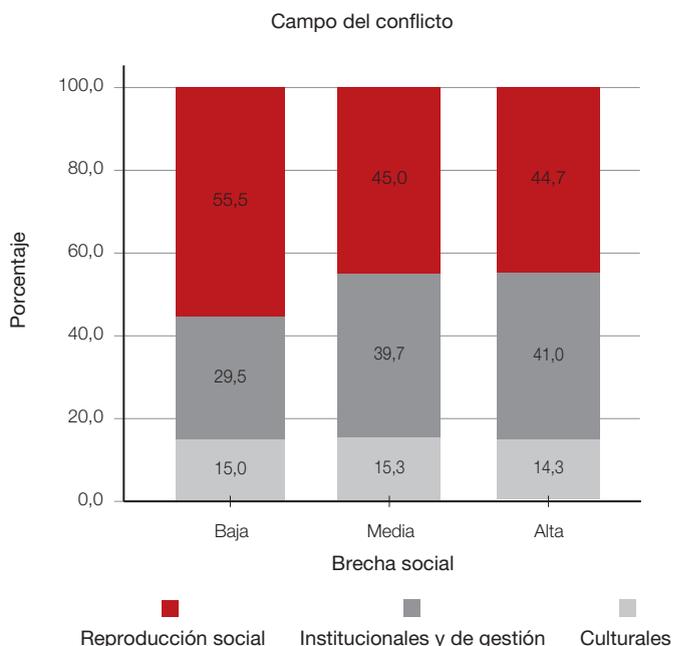


**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Además, se deben considerar otros factores –como la cultura política y las trayectorias históricas de los países– que añadirán información útil para comprender las distintas tendencias y la relación entre la cantidad de conflictos y los niveles de radicalización considerados. Por ejemplo, países como Venezuela y Costa Rica, que han experimentado avances sociales recientes, poseen niveles relativamente bajos de conflictos por demandas relacionadas con la reproducción social. En cambio, países con procesos históricos de integración y avances sociales, que han sufrido una baja durante la fase de ajustes estructurales, tienen demandas socioeconómicas significativamente altas, como es el caso de Argentina y Uruguay. Ambos países han enfrentado un deterioro de los niveles de bienestar y una creciente insatisfacción de las expectativas que se comenzaron a hacer visibles en la década de los sesenta, se profundizaron

con las dictaduras y llegaron a un pico con la crisis de 2001-2002. Entre el grupo de brechas medias, se observa una diferencia entre países que han vivido impulsos de modernización recientes –como Brasil, Perú y Panamá– que presentan niveles medios altos de conflictos, y países que no han vivido este tipo de experiencias recientemente –como El Salvador, México y Colombia– con niveles medio bajos de conflictividad.

**Gráfico 5.13.** Brechas sociales y conflictos por reproducción social



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Por último, algunas consideraciones sobre la relación entre conflictos y brechas sociales. En general, las diferencias en la relación entre conflictividad, brecha social y radicalización son mínimas entre los tres campos: la relación es parecida y sigue el patrón de a más brecha más conflictos en promedio, mientras en todos los casos la relación con la radicalización es más compleja: alta radicalización en brechas altas y bajas y baja radicalización en brechas medias. La diferencia relevante, considerando por separado el campo de reproducción social, es que estos conflictos tienen un peso proporcional más

importante en países de brecha social baja que en países con brecha media y alta, como muestra el gráfico 5.13.

## CONCLUSIONES

Los conflictos de reproducción social incluyen sobre todo las demandas para satisfacer las necesidades básicas de bienestar social referidas a un mínimo de vida digna, que permitan la reproducción de los individuos y las colectividades humanas. La reproducción social se refiere a las capacidades de una sociedad para reproducirse y cambiar a lo largo del tiempo, y está asociada tanto con umbrales básicos de reproducción, tales como la alimentación, la salud, la educación, el empleo etc., como con umbrales ampliados referidos a la calidad de la vida en general y a los conceptos de bienestar y de vida digna en cuanto condición para la libertad real. Se trata del ejercicio de los derechos humanos, de relaciones sociales incluyentes y del desarrollo de las capacidades de las personas.

La mayoría de los conflictos por reproducción social surgen por cuestiones socioeconómicas, en particular laborales/salariales, de consumo colectivo, pero también de movilizaciones en contra de ciertas medidas políticas o sociales que se perciben como amenazadoras del statu quo. Así también se dan para impulsar normas que podrían mejorar la situación actual, o las cuestiones relacionadas con la propiedad y aprovechamiento de la tierra (50% de los conflictos registrados en este campo).

Estos conflictos están directamente relacionados con la desigualdad, pues esta tiende a provocar tensiones sociales que pueden aumentar la inestabilidad política e institucional (Machinea y Hopenhayn, 2005), lo cual podría afectar la gobernabilidad y generar escenarios de caos. En este sentido, las tendencias de los conflictos a nivel regional apuntan hacia la primacía de una lógica práctica detrás de las dinámicas de la acción colectiva. Los temas relacionados con las desigualdades en sentido amplio, la pobreza y las brechas sociales se colocan como primer punto en la agenda de la movilización regional. Además, los datos sobre conflictos refuerzan los antecedentes estructurales en el sentido de que la acción colectiva parece ser consistente con los problemas socioeconómicos reales y percibidos a nivel regional.

Por último, los datos indican que los conflictos por la reproducción social poseen un peso proporcional más importante que los otros campos de conflictividad en aquellos países con brecha social baja, lo cual sería consistente con la hipótesis general según la cual estos conflictos son la expresión de un malestar social instalado sobre todo en sociedades con brechas sociales más amplias, es decir, con peores condiciones en cuanto a pobreza y desigualdad.



## 6. Conflictos institucionales y de gestión estatal

El sistema institucional es el articulador de las normas y, al mismo tiempo, el proveedor de las garantías que disminuyen las incertidumbres; se consolida con el tiempo generando reglas que favorecen la afirmación de las condiciones preliminares del sistema y la acción social. Por ejemplo, el sistema escolar enseña la disciplina, aparte de permitir la acumulación de capital humano, y el sistema judicial castiga la ruptura injustificada de un contrato y la violación de los derechos formalizados y reconocidos. Cuanto más institucionalizado está un sistema social –en sentido amplio, se basa en un abanico de normas compartidas y aceptadas que ponen reglas a la vida social y, al mismo tiempo, generan mecanismos que desincentivan los comportamientos arbitrarios– tanto más probable será que las controversias se solucionen en el marco de esa institucionalidad –es decir, a través de mecanismos ad hoc– y por ende que no degeneren en enfrentamientos violentos y caos.

Esto no significa que los conflictos no existan en un sistema perfectamente institucionalizado. Por el contrario, son dinámicas intrínsecas a cualquier sistema social y tienen un valor en su proceso de regeneración. Como todo movimiento social, todo conflicto tiene una cara de luz y una de sombra: puede ser un estímulo que lleva a cambios y mejoras, o puede caer en antimovimientos sociales de absolutización de las identidades, del enemigo, buscar metas totalitarias y conducir al caos y la violencia (Wieviorka, 1988).

El papel y valor de la institucionalidad es canalizar estos elementos estructurales hacia la luz. En este sentido, la política democrática “tiene que referirse a la construcción de un orden institucional que sea plural, conflictivo y abierto. Plural porque reconoce que actores distintos hacen política; conflictivo, porque estos actores tienen orientaciones e intereses diversos que entran en el juego político de oposición y reconocimiento; y abierto porque toda institución política está sometida a la lógica de la incertidumbre del juego democrático y de los resultados electorales” (Calderón, 2010a: 24). Se enfatiza aquí el valor procesal de la democracia en cuanto sistema que establece reglas del juego político capaces de procesar los conflictos (Lechner, 1986). La corriente del pensamiento liberal, en el marco de la teoría de las relaciones internacionales, ha desarrollado el concepto de “paz democrática”, que sostiene que los

regímenes democráticos tienen potencialidades pacíficas mucho más grandes que otros tipos de sistemas de gobierno (Maoz y Russett, 1993; Russett, 1994). La democracia, aun con sus imperfecciones y contradicciones, sería en sí un sistema más pacífico. Justamente estas imperfecciones son las que ponen en evidencia los datos sobre conflictos en el panorama latinoamericano (PNUD-CIDES, 2008; PNUD-OEA, 2010).

En este estudio emerge una conflictividad institucional cuyo énfasis está puesto en el funcionamiento institucional o estatal y no tanto en el cuestionamiento del sistema que, por cierto, constituye en algunos casos un sustrato discursivo y agencial. En este sentido, los conflictos que entran en esta categoría se basan en la necesidad de un mejoramiento de la institucionalidad, entendida en sus aspectos más prácticos (como gestión administrativa, prestación de servicios públicos, problemas legales-judiciales y legitimidad de las autoridades públicas). Por otro lado, los conflictos surgen tanto por la falta de institucionalidad como por la demanda de institucionalización de los actores sociales.

Hay en estos conflictos un elemento crónico y otro transformativo, dinámico, aunque por lo general tiende a prevalecer el primero; es decir, la gente se moviliza en contra de las disfunciones crónicas del sistema institucional y, en menor medida, lo hace enarbolando propuestas de cambio y visiones sistémicas nuevas. Desde el punto de vista institucional, coexisten dos dimensiones de cambio. Por un lado, existe la necesidad pragmática e inmediata de fortalecer un sector público con capacidad de planificación estratégica y de implementar con eficiencia las políticas públicas de educación, salud, seguridad, empleo y crecimiento sostenible. En especial respecto a los temas normativos, esta conflictividad sigue una lógica ambigua y reactiva, que reconoce las disfunciones, plantea la necesidad de un cambio, pero, con algunas excepciones (como el caso de los movimientos ambientalistas), no propone una visión alternativa ni pone en duda el marco democrático y sus lógicas de poder, aunque en la práctica en ocasiones supere esos límites. Por otro lado, aunque en menor medida, se plantea un tema más holístico, que tiene que ver con las demandas planteadas por la ciudadanía, de una reforma en la relación entre el Estado y la sociedad. El hecho de que el sistema democrático no sea cuestionado y no haya propuestas contrahegemónicas significativas puede ser interpretado como una señal de relativa estabilidad, pero no implica el buen funcionamiento y la eficiencia del sistema. Por el contrario, parece haber muchas críticas a la escasa eficiencia de las democracias en la gestión pública y administrativa, en definitiva, al modelo de estatalidad débil instalado en numerosos países de la región. Esto quiere decir que los ciudadanos latinoamericanos “interiorizaron” la democracia como forma de gobierno, pero se quedan todavía insatisfechos con su desempeño.

Según Edson de Oliveira Nunes (cit. en Calderón y Dos Santos, 1987: 61) “el dominio de lo público es el espacio abstracto donde se reconcilian las contradicciones entre la lógica de producción capitalista y las demandas de la sociedad”. Cuando este espacio está debilitado o cuando fallan los mecanismos de implementación de reglas del juego compartidas que permitan una interacción conflictiva pero no violenta, más alto es el riesgo de degeneración de las controversias. Esto puede originarse a partir de un marco institucional estructuralmente débil y una ineficiencia en las capacidades del Estado para dar coherencia y aplicación concreta a dicho marco. Muchos de los conflictos que caracterizan América Latina son el producto de las debilidades de implementación y las ineficiencias del Estado, más que de una ausencia de normas e instituciones. El Estado, en este sentido, es el principal productor de conflictividad.

América Latina se caracteriza por la relevancia en muchos contextos de la dimensión parainstitucional, es decir, una gramática de relaciones entre Estado y grupos sociales que se mueve entre lo formal y lo no formal. Como mencionan Nató y Rojas, el conflicto atraviesa una línea sinuosa, la cual roza en el extremo superior con la violencia y en el extremo inferior con la negociación pacífica. Por tanto, presenta “una manera arqueada de obrar, una manera anfibia de moverse entre la negociación y la violencia” (2008: 21).

Se trata de sistemas sincréticos que conservan rasgos organizativos y culturales precapitalistas y predemocráticos mezclados con instituciones modernas. Como escribe Oliveira Nunes (cit. en Calderón y Dos Santos, 1987: 67), “los efectos de esta combinación no deberían ser encarados como un pasaje, o una etapa de la modernización, sino como una combinación particular de rasgos del capitalismo en una formación social particular”. En este sentido, las redes personales y las jerarquías informales, encarnados en los fenómenos del clientelismo y del personalismo, funcionan como mecanismos cotidianos para regular las relaciones sociales entre individuos y con las instituciones formales, que a su vez acaban impregnadas de esta lógica informal. En este ámbito parainstitucional es en donde muchas veces se mueven los actores sociales en conflicto.

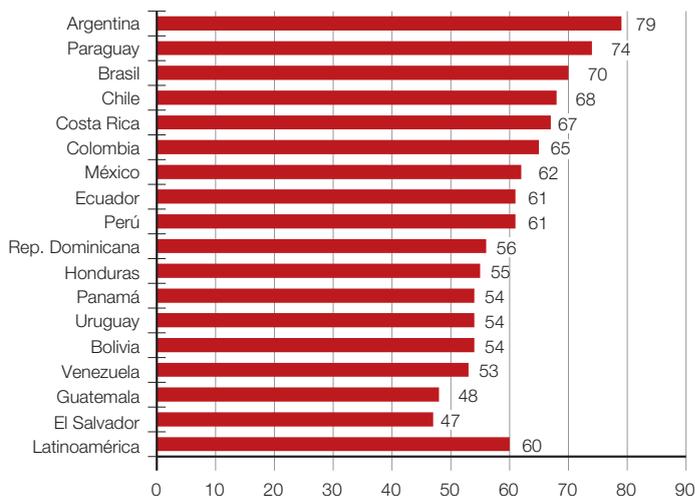
### **PLATAFORMA BÁSICA DE LOS CONFLICTOS INSTITUCIONALES**

Después de la época de las dictaduras, el subcontinente atravesó una fase de transición bastante larga hacia la democracia y se encuentra ahora en un momento de consolidación (Huntington, 1992; Linz y Stepan, 2000) o posttransición (PNUD-OEA, 2010). Si bien hubo grandes avances en términos de institucionalización y fortalecimiento de las bases democráticas de los regímenes

políticos, persisten fuertes debilidades: crisis de representación, inconsistencias institucionales y desigualdad de riqueza y poder. Esta situación hace más probable, en algunos contextos y bajo ciertas condiciones, la degeneración de los conflictos hacia su cara de sombra. En este sentido, los ejes de las desigualdades –analizados en el capítulo 5– ocasionan que se introduzcan elementos de roce en las relaciones y los sistemas sociales, produciendo frustración e ineficiencias en la gestión de las demandas colectivas. Como hemos señalado en el capítulo 3, la superación de los patrones históricos y actuales de desigualdad en una región que mantiene una primacía negativa en las estadísticas mundiales es una condición necesaria para superar en democracia la dialéctica de la negación del otro y reducir el campo de conflictividad con un orden más justo.

### Gráfico 6.1. Apoyo a la democracia

*¿Está usted “muy de acuerdo”, “de acuerdo”, “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” con las siguientes afirmaciones? Algunas personas y/o grupos tienen tanta influencia que los intereses de la mayoría son ignorados. (Aquí sólo las respuestas “muy de acuerdo” y “de acuerdo”).*



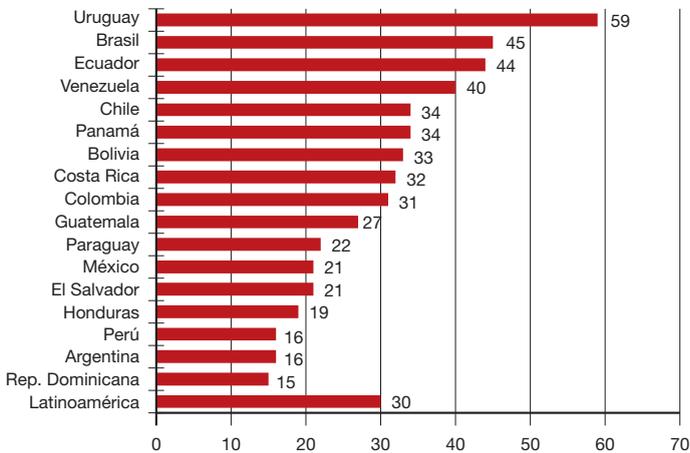
**Fuente:** *Latinobarómetro* (2010).

Además, los límites estructurales de los sistemas de representación y la desconfianza generalizada en las instituciones constituyen los principales problemas político-institucionales. Los datos del *Latinobarómetro* refuerzan estas consi-

deraciones. Si bien los índices de apoyo a la democracia han ido creciendo a lo largo de la última década y ha aumentado la percepción de que los gobiernos favorecen a la mayoría, esta mejoría abarca todavía a una parte minoritaria de la población. La gran mayoría sigue desconfiando de los gobernantes y creyendo que no benefician al pueblo (Latinobarómetro, 2010: 33).

**Gráfico 6.2.** Percepción de la forma de gobierno, por países

*En términos generales, ¿diría ud. que [país] está gobernado “por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”, o que está gobernado “para el bien de todo el pueblo”? (Aquí sólo las respuestas “para el bien de todo el pueblo”).*



**Fuente:** Latinobarómetro (2010).

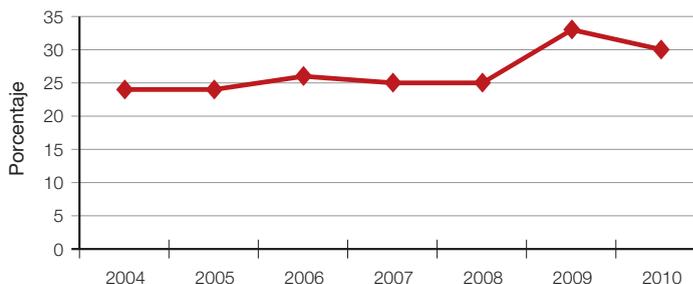
Por un lado, han aumentado los índices de legitimidad de ejes institucionales claves de los regímenes democráticos, como los partidos políticos y el Congreso, y es posible que esto haya permitido el procesamiento institucional o disminuido el riesgo de conflictos de “alta intensidad”. Por otro, existe todavía un porcentaje significativo de personas que otorgan baja o media legitimidad a la democracia (22% y 32%). En 16 de los 18 países considerados por el Latinobarómetro, para cerca de la mitad de la población de la región la democracia tiene una legitimidad media. Las excepciones son Brasil y México, que son los países con los niveles más bajos de legitimidad democrática (Latinobarómetro, 2010: 31).

La falta de capacidad estatal en la implementación de su mandato democrático es un dato fundamental, pues influye sobre la percepción de legitimidad

del Estado frente a la sociedad civil. “Si el objetivo de la democracia es mejorar el bienestar, el Estado es el instrumento de acción colectiva para alcanzar ese objetivo” (PNUD-OEA, 2010: 152). Es por eso que se requieren políticas públicas y un sector público eficaz, una institucionalidad fuerte y mecanismos de control que sirvan de garantías a las normas. En este sentido, “si el Estado carece de las capacidades para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado, entonces la legitimidad de origen –la soberanía popular– como la legitimidad de finalidad –la ampliación de la ciudadanía– se ven frecuentemente debilitadas” (PNUD-OEA, 2010: 155). El peor escenario tiene que ver no sólo con la pérdida de legitimidad de los gobiernos, que podría manifestarse en intentos de destitución de presidentes, sino también con la pérdida de legitimidad del sistema en sí, lo cual favorecería un presidencialismo decisionista, el cesarismo, el autoritarismo, el caudillismo, la democracia delegativa, en fin, todas esas tradiciones históricas de política instrumentalista cuya completa superación es todavía una tarea pendiente para América Latina.

### Gráfico 6.3. Latinoamérica: percepción de la forma de gobierno, 2004 a 2010

*En términos generales, ¿diría usted que [país] está gobernado “por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio” o que está gobernado “para el bien de todo el pueblo”? (Aquí sólo las respuestas “para el bien de todo el pueblo”).*



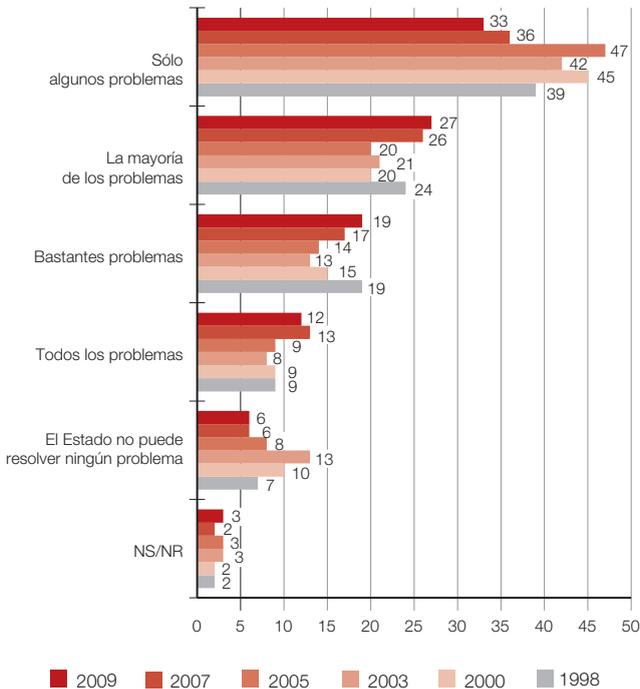
**Fuente:** *Latinobarómetro* (2010).

Para diferenciar en sentido normativo los niveles de institucionalidad y estatalidad, es útil introducir en este contexto el concepto de “brecha”, que se aplica en este caso a la gestión institucional y se define como el desfase entre la política pública diseñada y su resultado concreto una vez que ha sido aplicada, es decir, la distancia entre la formulación de una política pública y el poder institucional

del Estado para beneficiar realmente a la sociedad e implementar las decisiones políticas en todo el territorio nacional, a través del sistema de estratificación social, alcanzando los resultados esperados (PNUD-PAPEP, 2011: 18). En otras palabras, se trata de una brecha de “estatalidad” estructural porque está asociada con el sistema político y sus capacidades instaladas de diseño e implementación de políticas públicas, y no de factores coyunturales, y constituye una de las barreras más duras en el desarrollo y la democracia en América Latina.

**Gráfico 6.4. Latinoamérica (18 países): percepción de la capacidad del Estado para resolver problemas**

*Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello. ¿Diría usted que el Estado puede resolver “todos los problemas”, “la mayoría de los problemas”, “bastantes problemas”, “sólo algunos problemas” o el Estado “no puede resolver ningún problema”?*

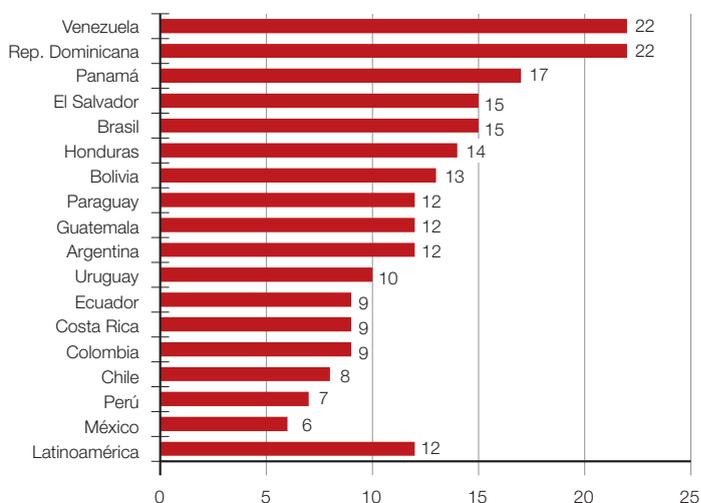


**Fuente:** *Latinobarómetro* (2010).

En los últimos años, luego del relativo fracaso de las políticas de reforma estructural, el papel del Estado es más popular entre los ciudadanos latinoamericanos y gana terreno como actor interpelado para solucionar problemas. En términos de percepciones, el porcentaje de personas que opinan que el Estado puede resolver al menos “bastantes problemas” pasó del 44% al 58% entre 1998 y 2009 (Latinobarómetro, 2010).

**Gráfico 6.5. Percepción de la capacidad del Estado para resolver problemas, por país**

*Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello. ¿Diría usted que el Estado puede resolver “todos los problemas”? (Aquí sólo las respuestas “todos los problemas”).*

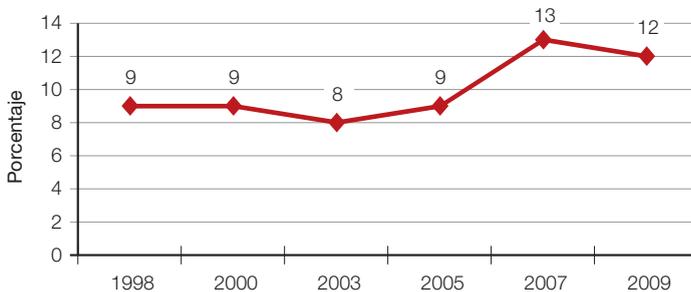


**Fuente:** *Latinobarómetro* (2010).

El Estado parece retomar también un papel central en la gestión de la conflictividad social, como indica la creciente interpelación de los actores sociales, lo que no significa que la brecha de estatalidad deje de ser significativa. Al contrario, parecería haber una cierta paradoja entre la interpelación al Estado y las fragilidades estructurales a nivel institucional, que limitan su papel en el manejo de los conflictos, y que las demandas tienden a evidenciar. Hay aquí una dualidad de la lógica institucional: por un lado, las ins-

tituciones encarnan los actores opositores de una pluralidad de demandas; por otro, las carencias institucionales son las necesidades, los vacíos sociales que originan una parte consistente de esas demandas. Este segundo aspecto marca la diferencia del campo de conflictividad institucional respecto de los otros, y en especial de los conflictos por la reproducción social. Si asumimos que “la dimensión institucional, en tanto normatividad positiva para tratar el conflicto social y matriz formal única de regulación de los intercambios políticos, constituye un referente obligado de toda construcción con incidencia societal y la remisión a ella implica de por sí una vocación constructiva tal” (Calderón y Dos Santos, 1995:15), por consiguiente, las acciones en favor de una modificación institucional suponen cierta superación de la mera demanda de satisfacción de necesidades materiales, típica de los conflictos por la reproducción social. Los conflictos institucionales son los que tienen la potencialidad de trascender la defensa de derechos puntuales y de orientarse hacia la reestructuración del sistema de reglas de distribución y ejercicio del poder en un sentido más amplio. Son, en este sentido, estructurales. Sin embargo, no todos los conflictos por temas institucionales llegan a trascender la necesidad más cotidiana y práctica de la movilización. Su gramática habla sin duda de disfunciones del sistema, lo cual es un avance en la lógica del cambio necesario. No obstante, como veremos, en esta fase, estos conflictos no logran articular una argumentación compleja hacia una propuesta de cambio, ni un nuevo orden compuesto de normas institucionales que sean garantías para todos los actores sociales.

**Gráfico 6.6.** Latinoamérica: evolución de la capacidad del Estado para resolver problemas, 1998-2009



**Fuente:** *Latinobarómetro* (2010).

Como ya hemos visto, lo que se busca es una igualdad en la cual los actores deliberantes se sientan conscientes de sí mismos como sujetos capaces de tomar decisiones con otros sobre el tipo de orientaciones que pueda tener la sociedad. Lo que todavía falta en la parte argumentativa del conflicto es una lógica propositiva del cambio. Hasta ahora, la mayoría de los ejes de conflictos institucionales y de gestión permanecen en una lógica reactiva, que reconoce las disfunciones, plantea la necesidad de un cambio, pero no una visión concreta ni estratégica. Una política que contemple una agencia de la igualdad, en el sentido de articular propuestas con resultados, probablemente constituya uno de los principales desafíos de las sociedades y de los Estados latinoamericanos.

Posee un peso relevante en esta reflexión la persistencia en la región de Estados débiles. Según el informe de la OEA y el PNUD (2010), la debilidad de Estado se ejemplifica en que en América Latina se registra la tasa de homicidios más alta del mundo, los poderes fácticos tienen un papel determinante en sustituir al Estado en la gestión de la seguridad y del monopolio de la violencia, e incluso en la definición de agendas públicas, y en que persisten niveles de desigualdad endémicos y crónicos y la democracia es pobre, como consecuencia de un Estado más pobre aún. En muchos países de la región, los Estados son incapaces de ejercer sus funciones tanto institucionales como de representación y control sobre el territorio. Estas cuestiones afectan la legitimidad y la eficacia de los regímenes democráticos. Para Charles Tilly, muchas veces en la historia hubo Estados débiles, pero por lo general no se habían democratizado (cit. en PNUD-OEA, 2010: 154). El binomio democracia-Estado débil es una relación frágil. Además, en América Latina muchos de estos coexisten con profundas brechas sociales e institucionales. En términos normativos, emerge entonces la necesidad de superar esta afasia y, al mismo tiempo, de transformar el Estado en sentido constructivista (en la relación con su espejo: la sociedad civil).

Como señala un reciente informe de la CEPAL (2010a: 233), la fase de inflexión del desarrollo ha planteado la necesidad de fortalecer en la región tres valores esenciales: a) el interés general por la provisión de parte del Estado de bienes públicos que beneficien a toda la sociedad, en sectores como salud, educación, transporte, comunicaciones, energía, medio ambiente, inversión en ciencia y tecnología, paz social, seguridad pública, etc.; b) una gestión estratégica a largo plazo, orientada al desarrollo nacional, en un escenario de poder compartido. Por ello, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le proporcione legitimidad y mejore sus competencias regulatorias entre los distintos intereses en juego; y c) poner énfasis en el valor de la política y del ejercicio deliberativo de la ciudadanía sobre la administración de los bienes públicos. En otras palabras, hay que retomar la idea de lo públi-

co como espacio de todos y no como un ámbito propio del gobierno y de sus instituciones. Estos tres valores, que implican una ruta normativa, son fundamentales a la hora de pensar en dar soluciones estructurales a la conflictividad que caracteriza la región.

**LOS CONFLICTOS INSTITUCIONALES  
Y LAS DEMANDAS DE ESTATALIDAD**

Con un total de 874 conflictos institucionales a nivel regional, este es el segundo campo de conflictividad cuantitativamente más relevante en América Latina. Además, en 4 de los 17 países de la región estos conflictos son los más numerosos: República Dominicana, Panamá, Guatemala y Colombia.

**Mapa 6.1. Los conflictos institucionales y de gestión**

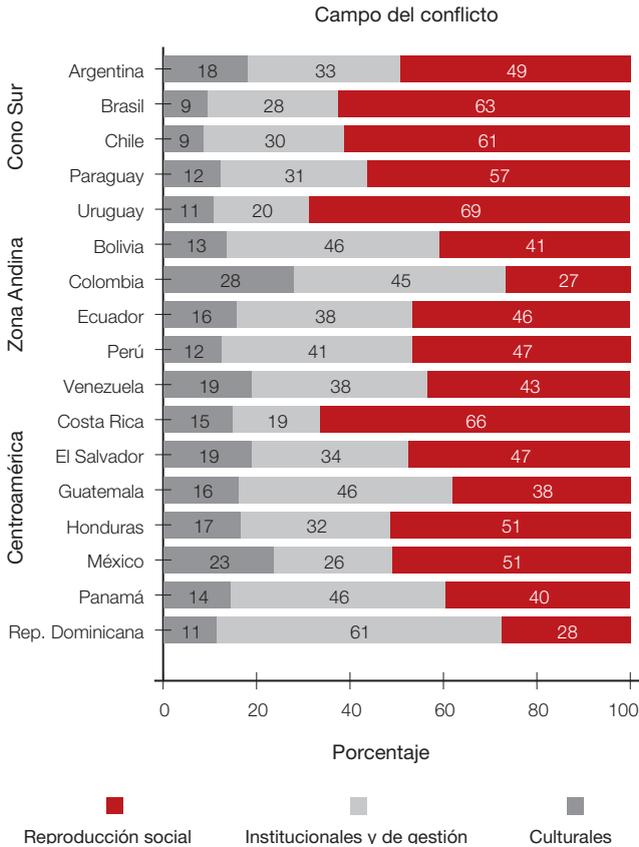


**Fuente:** Mapa elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

El área donde se concentra una cantidad mayor de conflictos es la Región Andina (41,2% del total), sobre todo en Bolivia y Colombia. El caso boliviano es en particular relevante por la coyuntura política de intensos cambios que este país atraviesa. Con la elección de Evo Morales en diciembre de 2005 la “pelea en la calle” sube al gobierno, arrastrando los problemas sociales crónicos directamente a la arena institucional. Empieza a la vez una profunda transformación del orden institucional con aspiraciones pluralistas y una amplia restructuración del Estado en sentido participativo (Mayorga, 2009). Sin embargo, en buena medida permanecen y se reproducen ineficiencias endémicas y surgen debilidades, fruto de nuevas lógicas de poder y pugnas distributivas en la misma sociedad y entre el Estado y la sociedad. Las transformaciones simbólicas, que fueron la apuesta durante el primer mandato de Morales, se quedaron cortas para responder a las necesidades y aspiraciones de la gente después de la reelección, en diciembre de 2009. Se multiplicaron así las demandas y los conflictos sobre todo en el área urbana, esto es, en el sector con las mayores demandas institucionales. La Unidad de Análisis de Conflictos de la Fundación UNIR Bolivia ha registrado que el número de conflictos sociales en las ciudades bolivianas ha llegado a 783 en el año 2010, con un promedio de 65,25 conflictos mensuales. Bolivia estaría viviendo el mayor número de protestas sociales de los últimos 41 años (*El País*, 12/04/2011). Por otro lado, el campo boliviano está corporativizado a través de las organizaciones sindicales e indígenas y eso garantiza un cierto nivel de institucionalidad, aunque sea por canales informales. Los problemas en el área rural están sobre todo vinculados con el tema tierra y la definición de linderos territoriales y, de forma paralela, con luchas por la hegemonía corporativa entre sectores sociales (indígenas, campesinos, colonizadores) (Fontana, 2010). Además, para leer el dato sobre Bolivia, no se debe olvidar que su cultura política se basa en la movilización social (Calderón y Szmukler, 2000); entonces, aunque la legitimidad del gobierno de Evo Morales haya alcanzado picos muy altos, sigue existiendo mucha radicalidad en la acción colectiva, como consecuencia de una forma cultural de hacer política, más que como un dato meramente coyuntural.

Del total de los conflictos en Centroamérica, México y República Dominicana, los temas institucionales ocupan el 41%. En esta subregión destacan dos grupos de países: por un lado, Panamá, Guatemala y República Dominicana donde, como hemos dicho, los conflictos institucionales constituyen el campo de conflictividad más relevante; por otro, Honduras, El Salvador, México y Costa Rica, con niveles medio bajos de conflictividad institucional. El Cono Sur presenta el 28,7% de los conflictos institucionales, con niveles por lo general medio bajos (gráfico 6.7).

**Gráfico 6.7.** Porcentaje de conflictividad por campos de conflicto, país y subregión

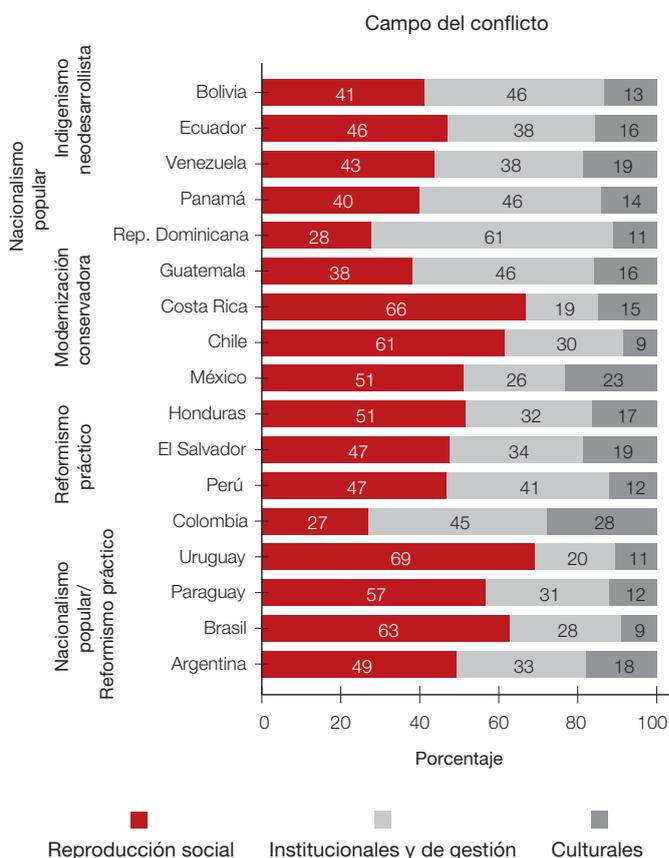


**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Si nos concentramos en las dinámicas de los conflictos institucionales según la orientación político-ideológica, observaremos que los gobiernos reformistas corresponden a niveles de conflictividad institucional medio altos (45,3% sobre el total), le siguen los países indigenistas neodesarrollistas con el 42%, y los de modernización conservadora con 36,7% (gráfico 6.8). El porcentaje de conflictos institucionales es menos relevante en correspondencia con gobiernos nacionalistas reformistas, donde representa sólo el 29% del total de conflictos. Sin embargo, en todos los grupos se encuentran situaciones heterogéneas, con

Estados que alcanzan altos niveles de conflictividad institucional y otros que presentan niveles mínimos (un ejemplo es el caso de República Dominicana con el 61%, y Costa Rica con el 19%, ambos con gobiernos de reformismo práctico). Estas consideraciones nos llevan a concluir que tal vez la orientación política no sea una variable relevante para explicar el conflicto institucional, por lo menos en términos tendencias, aunque las preocupaciones políticas sobre las instituciones tienen connotaciones muy distintas.

**Gráfico 6.8.** Porcentaje de conflictividad por campo de conflicto, por país y por orientación ideológica



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

## CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS INSTITUCIONALES

Intentaremos caracterizar este campo de conflictividad a partir de algunas variables clave como los tipos de demandas y de actores, los niveles de radicalización y las medidas de presión empleadas.

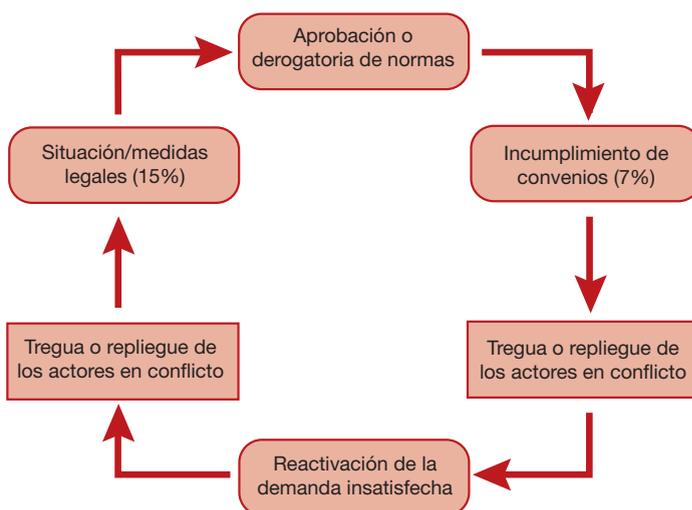
### TIPOS DE DEMANDAS

Las principales demandas que desencadenan estos conflictos son por gestión administrativa (35%) y por prestación de servicios públicos (30,2%). Las primeras incluyen demandas generadas por observaciones o desacuerdos con la manera en que se realiza la gestión institucional, tanto en el ámbito público como en el privado, mientras que las segundas se refieren a todo conflicto generado por falta de obras públicas o sus deficiencias (caminos, escuelas, hospitales, etc.) en determinada zona, así como por las limitaciones del Estado para cumplir con el otorgamiento de servicios básicos. Aquí es donde se hace más evidente el papel del Estado como generador de conflictos (gráfico 6.9). Algunos casos a modo de ejemplo son: en noviembre de 2009, los transportistas de Beni en Bolivia se movilizaron para reclamar el mejoramiento de vías y el mantenimiento integral de varias rutas debido al comienzo de la época de lluvias e inundaciones; en junio de 2010, los pobladores de la colonia La Cañada, en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, exigieron a la alcaldía la inmediata construcción de un puente peatonal en el sector, argumentando que en los últimos dos años 4 personas habían sido atropelladas por no contar con este medio; en relación con la gestión administrativa, en diciembre de 2009, docentes y estudiantes de la Carrera de Educación Social del Centro de Formación de Estudios, perteneciente al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), solicitaron que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) dirija la Carrera; en agosto de 2010, el grupo Estudiantes por la Autonomía Universitaria (EPA) y otros estudiantes pidieron el cumplimiento de diversos acuerdos relacionados con la autonomía universitaria respecto a elecciones y mayor presupuesto a la Junta Directiva de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

En menor medida, se hallan presentes en este campo los conflictos por la aprobación o derogatoria de normas (18%), en los que el propio instrumento legal es el centro del conflicto (situación/medidas legales), y demandas por incumplimiento de convenios (6,5%), es decir, compromisos no cumplidos entre dos o más partes (gráfico 6.10). Por lo general, este tipo de conflicto tiene como antecedente inmediato otro anterior, cuyos acuerdos no han sido respetados. Por ejemplo, en noviembre de 2009, los pobladores de las provincias puneñas de Melgar y Carabaya, en Perú, demandaron el cumplimiento

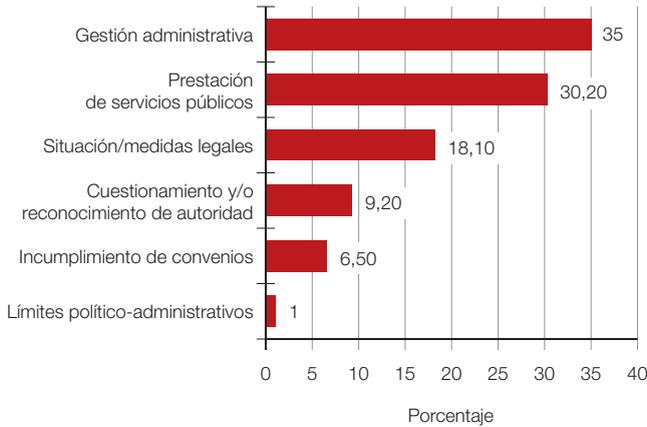
del compromiso de construcción de la carretera Santa Rosa-Nuñoa-Macusani por parte del presidente regional Hernán Fuentes, quien habría dejado de lado el seguimiento de dicho proyecto.

**Gráfico 6.9.** Circuito de los conflictos institucionales



Por último, existe un tipo de demandas que apunta a la renuncia, revocación de mandato, ratificación o restitución de una autoridad pública o privada, así como a pedidos de reconocimiento/legitimación de representantes elegidos (cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridad), con el 9%. Por ejemplo, en noviembre de 2009, los pobladores de San José del Progreso, en Oaxaca, México, solicitaron la destitución del Presidente Municipal, Óscar Venancio Martínez Rivera, acusado de no atender las necesidades de la población: exigieron al Congreso dar curso a la figura de “desaparición de poderes”, mediante la cual dejan de existir los poderes públicos de un Estado y el Senado de la República interviene sobre la soberanía estatal para designar nuevas autoridades que sustituyan a las desaparecidas. En Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en julio de 2010, los vecinos afines a Osman Vaca, elegido por el alcalde para ser el nuevo subalcalde, exigieron su permanencia ante el pedido de otro grupo, perteneciente a las juntas vecinales, de que sea reemplazado por Nicolás Gildre (quien, afirmaban, pertenecía al sector y por ende tendría mayor conocimiento para atender las necesidades).

**Gráfico 6.10.** Tipos de los conflictos institucionales y de gestión



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

**TIPOS DE ACTORES**

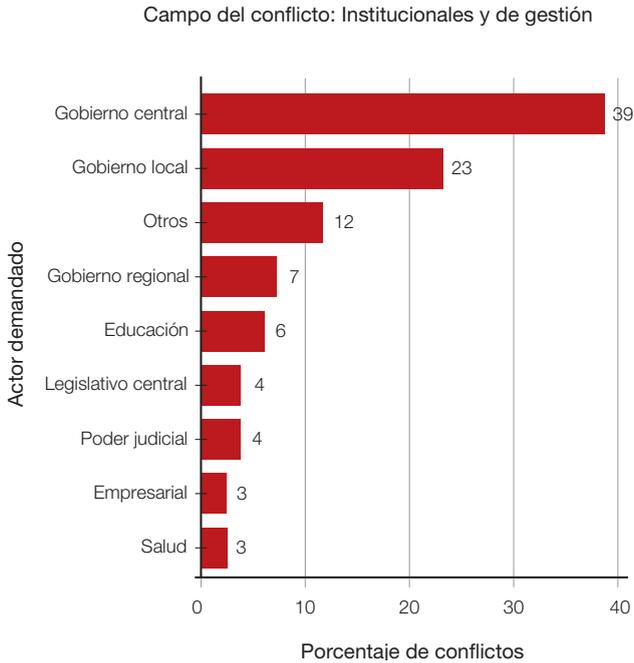
Cuando se trata de demandas institucionales, el Estado central es el principal actor demandado. Sumando todas las instituciones del Estado que resultan actores demandados, constituyen el 78% del total. Además, se destaca el 6% de actores pertenecientes a un sector específico, el de la educación (gráfico 6.11). La mayoría de los conflictos institucionales y de gestión que tienen como actor demandando al sector educativo involucran a estudiantes de los niveles escolares y universitarios que exigen mejoras en los procesos administrativos de los diversos establecimientos; además, existe un alto nivel de cuestionamiento de las autoridades del área, por ineficiencia en los manejos administrativos y económicos. Otro tema generador de conflicto en este sector es el rechazo a normativas vigentes que, según los demandantes, afectan sus intereses sociales, económicos y educacionales. La educación en cuanto causa de conflicto es un dato que se destaca también en el último informe global de la Unesco. En particular, se identifican los mecanismos a través de los cuales un acceso irregular a la educación y/o un sistema equivocado de educación pueden volver las sociedades más conflictivas. En primer lugar, la calidad limitada y pobre de la educación básica, la sensación de abandono y la ausencia de una visión de futuro empujan a los jóvenes hacia el conflicto. En segundo lugar, las desigualdades en el acceso a la educación generan resentimiento y

sensación de injusticia. Por último, la educación puede ser instrumentalizada para fortalecer prejuicios y mecanismos de dominación política (Unesco, 2011: 17).

Otro dato significativo se refiere al gobierno local, al cual se dirigen el 23% de las demandas institucionales, un porcentaje 10 puntos más alto que otros campos de conflicto<sup>1</sup> (gráfico 6.11). En este sentido, se evidencia una tendencia, más relevante cuando se trata de temas institucionales, a la descentralización de los conflictos en el plano territorial. Este dato marca un hecho relativamente nuevo, que podría estar asociado con las reformas de descentralización llevadas a cabo en varios países de la región en las décadas pasadas (Bolivia, Perú, Colombia, Brasil, Argentina, etc.). El espacio local parece estar adquiriendo importancia y legitimidad sobre todo para catalizar las demandas contra funcionamientos institucionales errados, lo cual podría ser un buen indicador en el sentido de que las demandas van dirigidas al nivel institucional de referencia, aunque este no posea siempre las capacidades para atenderlas y solucionar los conflictos antes de que estos estallen. Esta tendencia permitiría una descongestión del nivel central del Estado, que en general, además de ser a veces débil e ineficiente, no tiene, como es comprensible, las capacidades para atender los conflictos que se presentan a escala local, por los que otras instituciones con más competencias podrían hacerse cargo. Si, por un lado, los procesos de descentralización parecen haber tenido efectos positivos en la construcción de una nueva legitimidad a nivel local, por otro, quedan preguntas abiertas acerca de las múltiples dimensiones de la transición –no sólo en términos de descentralización administrativa, sino también de recursos y autonomía institucional– y de los pasos a seguir. Sin embargo, a nivel regional se han desarrollado varias experiencias participativas exitosas de gestión local, sobre la base de la tradición comunitaria urbana o rural o de consejos obreros (prácticas típicas del mundo indígena, afrodescendiente y sindical latinoamericano), que han sido mencionadas en los capítulos anteriores. Por último, la atención eficaz a estos tipos de conflicto a nivel local parece ser un tema estratégico para las democracias latinoamericanas, así como la apertura de nuevos espacios deliberativos que podrían jugar un papel importante en la prevención de la radicalización y de la violencia.

<sup>1</sup> Tanto en el campo de conflictos culturales como en el de reproducción social, este actor aparece como opositor en el 13% de los conflictos.

**Gráfico 6.11.** Actores demandados en conflictos institucionales y de gestión



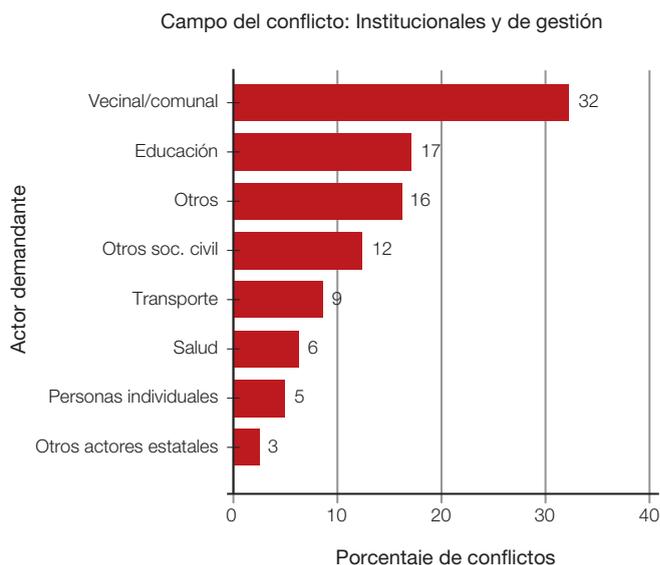
**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog. Se han considerado los actores a partir del 2,5% de registros.

La capacidad limitada de las políticas y de las instituciones del Estado para actuar sobre las demandas de la gente genera una interacción débil que deviene en conflicto institucional. Resulta significativo que en este campo de conflictividad los actores que más se movilizan sean los menos institucionalizados, y en particular los grupos vecinales (gráfico 6.12). Esta categoría es más numerosa en términos porcentuales en este contexto que en los otros campos de conflictividad: representa el 32% de los actores movilizados, mientras que en el campo cultural representa el 29% y en el de reproducción social sólo el 6%.

Otros sectores importantes en el marco de los conflictos institucionales son educación (17%), salud (6%) y transporte (9%). El dato refleja lo que registramos para los conflictos por reproducción social, en los que se movilizan los mismos sectores en porcentajes parecidos, y confirmaría la tendencia a

la superposición de tipos y demandas entre ambos campos de la que hemos hablado líneas arriba.

**Gráfico 6.12. Actores demandantes en conflictos institucionales y de gestión**



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Aquí también destaca cierta tendencia a la fragmentación de los actores. El 31% de la conflictividad institucional está dispersa entre una gran variedad de organizaciones, sectores y actores (tabla 6.1). Además, después de las juntas vecinales, juegan un papel importante en la movilización los actores circunstanciales y, sobre todo, las personas que se movilizan de manera individual, sin un paraguas organizativo, lo que reforzaría la observación de que en el marco de los conflictos institucionales los que se movilizan son los actores menos institucionalizados. Esto implicaría una necesidad más o menos implícita de institucionalización y de mecanismos de representación con capacidad de canalizar las demandas y las fuerzas sociales, aunque sea para cuestiones circunstanciales.

Tabla 6.1. Actores demandantes en conflictos institucionales y de gestión

Actor demandante	Tipo de conflicto							Total
	Prestación de servicios públicos	Cuestionamiento/reconocimiento de autoridades	Incumplimiento de convenios	Límites político administrativos	Situación/medidas legales	Gestión administrativa		
Gobierno central	Total	0	0	1	0	0	1	2
	Porcentaje	0	0	50	0	0	50	100
Gobierno regional	Total	0	1	0	0	0	1	2
	Porcentaje	0	50	0	0	0	50	100
Gobierno local	Total	0	1	0	0	1	5	7
	Porcentaje	0	14,3	0	0	14,3	71,4	100
Legislativo central	Total	0	0	1	0	0	0	1
	Porcentaje	0	0	100	0	0	0	100
Legislativo regional	Total	0	0	0	0	0	1	1
	Porcentaje	0	0	0	0	0	100	100
Poder judicial	Total	0	0	0	0	0	1	1
	Porcentaje	0	0	0	0	0	100	100
Agricultura	Total	3	0	3	3	4	3	16
	Porcentaje	18,75	0	18,75	18,75	25	18,75	100
Ganadería	Total	0	0	0	0	1	0	1
	Porcentaje	0	0	0	0	100	0	100
Pesca	Total	0	1	0	0	2	2	5
	Porcentaje	0	20	0	0	40	40	100

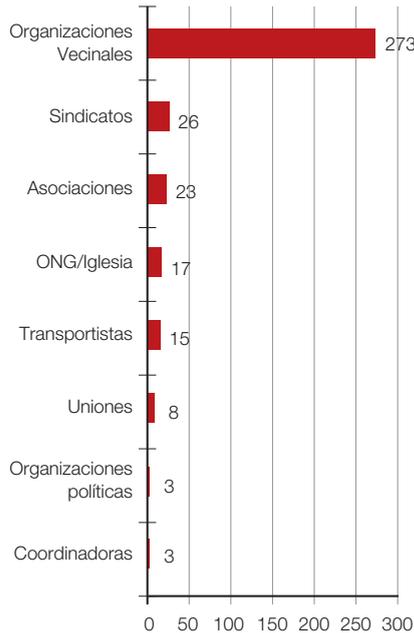
Actor demandante	Tipo de conflicto							Total
	Prestación de servicios públicos	Cuestionamiento/reconocimiento de autoridades	Incumplimiento de convenios	Límites político administrativos	Situación/medidas legales	Gestión administrativa		
Construcción	Total	0	0	0	0	0	1	1
	Porcentaje	0	0	0	0	0	100	100
Energía	Total	1	0	0	0	0	0	1
	Porcentaje	100	0	0	0	0	0	100
Minería	Total	0	1	2	0	3	2	8
	Porcentaje	0	12,5	25	0	37,5	25	100
Hidrocarburos	Total	0	0	0	0	0	1	1
	Porcentaje	0	0	0	0	0	100	100
Transporte	Total	22	2	5	0	17	29	75
	Porcentaje	29,3	2,7	6,7	0	22,7	38,6	100
Comunicaciones	Total	0	0	0	0	0	1	1
	Porcentaje	0	0	0	0	0	100	100
Salud	Total	4	12	3	0	4	32	55
	Porcentaje	7,3	21,8	5,4	0	7,3	58,2	100
Educación	Total	18	24	4	0	20	83	149
	Porcentaje	12,1	16,1	2,7	0	13,4	55,7	100

Cultura	Total	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	Porcentaje	0	0	0	0	0	0	0	100	0	100
Comercio	Total	4	0	0	1	0	0	0	3	13	21
	Porcentaje	19	0	0	4,8	0	0	0	14,3	61,9	100
Empresarial	Total	0	5	3	0	0	0	0	3	3	14
	Porcentaje	0	35,8	21,4	0	0	0	0	21,4	21,4	100
Financiero	Total	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Porcentaje	0	0	100	0	0	0	0	0	0	100
Vecinal/ comunal	Total	173	18	11	11	2	2	25	52	281	281
	Porcentaje	61,6	6,4	3,9	0,7	0,7	0,7	8,9	18,5	18,5	100
Grupo étnico	Total	6	1	1	1	0	0	6	3	3	17
	Porcentaje	35,3	5,9	5,9	0	0	0	35,3	17,6	17,6	100
Organizaciones políticas	Total	0	1	0	0	0	0	1	1	1	3
	Porcentaje	0	33,3	0	0	0	0	33,3	33,3	33,3	100
Otras organizaciones (sociedad civil)	Total	24	8	8	8	2	2	38	28	28	108
	Porcentaje	22,2	7,4	7,4	1,9	1,9	1,9	35,2	25,9	25,9	100
Personas individuales	Total	7	2	1	1	1	1	11	21	21	43
	Porcentaje	16,3	4,7	2,3	2,3	2,3	2,3	25,6	48,8	48,8	100
ONG	Total	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1
	Porcentaje	0	0	0	0	0	0	100	0	0	100

Actor demandante	Tipo de conflicto							Total
	Prestación de servicios públicos	Cuestionamiento/reconocimiento de autoridades	Incumplimiento de convenios	Límites político administrativos	Situación/medidas legales	Gestión administrativa		
Iglesia	Total	1	0	0	0	0	0	1
	Porcentaje	100	0	0	0	0	0	100
Policía	Total	0	0	0	0	1	5	6
	Porcentaje	0	0	0	0	16,7	83,3	100
Otros servicios	Total	0	0	3	0	2	3	8
	Porcentaje	0	0	37,5	0	25	37,5	100
Otros actores estatales	Total	0	0	8	0	5	9	22
	Porcentaje	0	0	36,4	0	22,7	40,9	100
Otros	Total	1	2	1	1	8	6	19
	Porcentaje	5,3	10,5	5,3	5,3	42,1	31,5	100
Total	Total	264	79	57	9	159	306	874
	Porcentaje	30,2	9	6,6	1	18,2	35	100

**Fuente:** Tabla elaborada por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

**Gráfico 6.13.** Tipos de actores en conflictos institucionales y de gestión



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

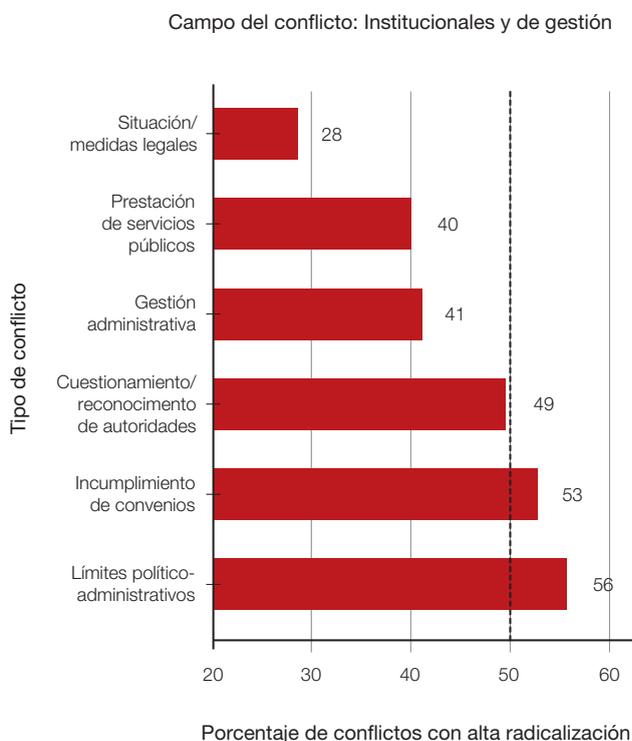
#### NIVELES DE RADICALIZACIÓN

En sociedades en las que los niveles de desconfianza institucional son muy altos, parece que la única forma de obtener resultados es mediante la radicalización de los conflictos, lo cual muestra un patrón cultural conflictivo en la relación entre Estado y sociedad. Los actores sociales se mantendrían fieles al dicho quechua “*wawa*<sup>2</sup> que no llora no mama”. Hay que hacer ruido para conseguir atención y aumentar las probabilidades de obtener respuestas a las demandas. Esta lógica es válida tanto en países donde los niveles de legitimidad de los gobiernos son altos (por ejemplo, Bolivia y Ecuador) como en países con bajos niveles de legitimidad (por ejemplo, Argentina). Como hemos

2 “Niño” o “niña” en aymara y quechua.

visto, las dinámicas del conflicto responden a una lógica de mediatización que tiene que ver con el proyecto político en curso. Asimismo, los actores sociales se mueven de forma continua en las fronteras de la parainstitucionalidad, en otras palabras, conformándose y/o rompiendo de manera alternativa las normas del orden social vigente. Por un lado, los movimientos más institucionalizados utilizan tácticas parainstitucionales y, por otro, los actores informales están ocupados en peleas orientadas a su reconocimiento institucional.

**Gráfico 6.14.** Porcentaje de radicalización alcanzado en conflictos institucionales y de gestión



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Los conflictos que más a menudo tienden a alcanzar un nivel de radicalización importante se deben a problemas de límites político-administrativos (56%),

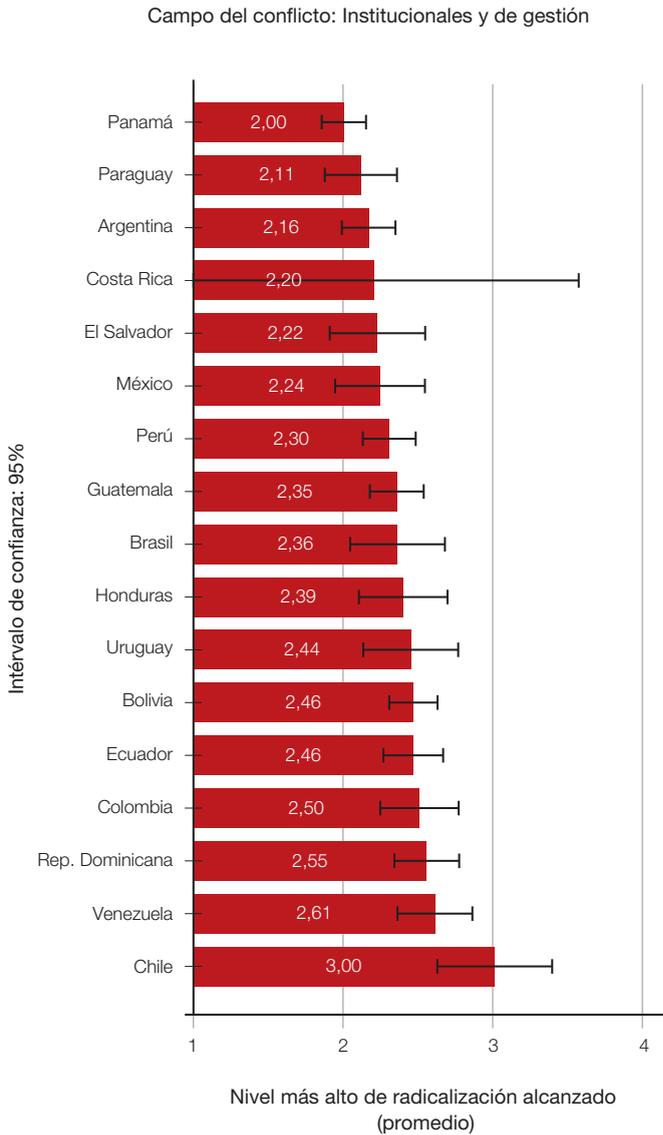
cuestionamiento o reconocimiento de autoridad (49%), gestión administrativa (41%), incumplimiento de convenios (53%), prestación de servicios públicos (40%) y situación/medidas legales (28%), como se observa en el gráfico 6.14. Por otra parte, el promedio de radicalización es más alto en el caso de los conflictos por incumplimiento de convenios y relativamente más bajo en las luchas sobre límites administrativos y medidas legales.

La cantidad de conflictos institucionales y por temas de gestión administrativa que llegan a niveles altos de radicalización (350 en total) ponen de manifiesto la presencia de causas estructurales que son la base de la debilidad crónica de los mecanismos de gobernabilidad e institucionales. Como hemos visto, las demandas sociales no sólo se expresan en función de la desigualdad y las brechas sociales, sino que se trasladan a la arena institucional, cuestionando sus debilidades crónicas y su incapacidad de inclusión. Más allá de la orientación política, con variaciones según los casos, en América Latina persiste un problema estructural acerca del procesamiento de los conflictos, que tienden a degenerar por la incapacidad política institucional y estatal para atender las demandas e identificar las necesidades y urgencias de la población. Ello origina una gobernabilidad estructural relativamente precaria. Las democracias con mayor continuidad histórica construyen órdenes institucionales sólidos en el largo plazo; para esto no existen atajos, tan sólo existen circunstancias más propicias para impulsar cambios institucionales sostenibles.

Al observar los niveles de radicalización de los conflictos institucionales en cada país, se advierte una cierta uniformidad de los promedios en la mayoría de los casos considerados. Una vez más destaca el caso de Chile como el país con los niveles de radicalización más altos, muy superior a los demás; por otra parte, Panamá y Paraguay presentan los niveles más bajos de radicalización (gráfico 6.15).

Como hemos visto en los capítulos anteriores, no hay necesariamente una relación directa entre cantidad de conflictos y niveles de radicalización (a mayor cantidad de conflictos mayores índices de violencia o viceversa). El gráfico 6.16 muestra la ubicación de cada país en el eje de conflictividad y radicalización, considerando los conflictos institucionales. Las dos líneas que forman los ejes representan el número de conflictos promedio, en un caso, y el 50% de conflictos con radicalización en los niveles 3 y 4. Se visualizan cuatro combinaciones de las dos variables en sus cuadrantes: alta conflictividad y alta radicalización (aparece sólo el caso de Bolivia en el límite del cuadrante), alta conflictividad y baja radicalización (Ecuador, República Dominicana, Perú, Panamá, Guatemala y Argentina), alta radicalización y baja conflictividad (Chile y Honduras), y baja radicalización y baja conflictividad (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Brasil, Uruguay, México, Paraguay y Venezuela en el límite del cuadrante). Como se puede apreciar comparando este gráfico con

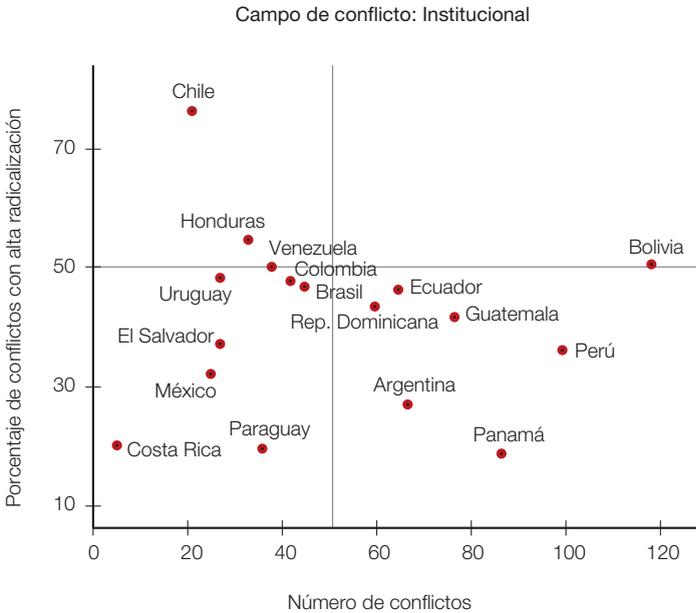
**Gráfico 6.15.** Nivel más alto de radicalización alcanzado por país en conflictos institucionales y de gestión (promedio)



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

el general (gráfico 4.11), que aparece en el capítulo 4, la priorización de un campo de conflictividad hace que algunos de los países se muevan entre los cuadrantes, dibujando un panorama de conflictos de geometrías variables y de prioridades y problemas nacionales parcialmente distintos que marcan el flujo de las luchas y su radicalización.

**Gráfico 6.16.** Ubicación por país según conflictividad y radicalización en conflictos por institucionales y de gestión



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

**CONCLUSIONES**

El conflicto institucional es resultado de la inconsistencia entre las demandas de la gente y la capacidad de las políticas y de las instituciones del Estado para satisfacerlas. Este es el segundo campo cuantitativamente más relevante (36%) e incluye demandas generadas por fallas en la prestación de servicios públicos,

temas de gestión administrativa, situaciones o medidas legales, cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades, incumplimiento de convenios y definición de límites políticos administrativos.

Los conflictos institucionales son estructurales y tienen la potencialidad de reestructurar el sistema de reglas de distribución y ejercicio del poder en un sentido amplio. Así, algunos conflictos por temas institucionales trascienden la necesidad más cotidiana y pragmática de la movilización, y aportan a la lógica de cambios necesarios al exponer formas directas de las disfunciones del sistema.

Sin embargo, en esta fase, estos conflictos no logran todavía articular una argumentación compleja hacia una propuesta de cambio, un nuevo orden compuesto de normas institucionales que sean garantías para todos los actores sociales. Por lo general, los que entran en esta categoría se basan en la necesidad de un mejoramiento de la institucionalidad, entendida en sus aspectos más prácticos (como gestión administrativa, prestación de servicios públicos, problemas legales-judiciales y legitimidad de las autoridades públicas). Las peleas surgen tanto por la falta de institucionalidad como por la demanda de institucionalización de los conflictos y los actores sociales. Además, el Estado aparece como un productor de conflictividad, a través de sus fallas institucionales y su incapacidad e ineficiencia en la aplicación de las normas.

En general, lo que estaría en juego es la capacidad del Estado y sus instituciones, por una parte, y, por otra, la de los actores de la sociedad para construir una gramática política en la que se procesen institucionalmente los conflictos sociales y exista una solidaridad de procedimientos entre actores e instituciones. Mientras el Estado no establezca metas de superación de la exclusión, la desigualdad y la pobreza como pilares estratégicos de toda la sociedad, y el procesamiento institucional de los conflictos no sea considerado imprescindible para la vida social, la democracia y el desarrollo humano no serán posibles ni sostenibles. Se trata, en definitiva, de expandir una nueva pedagogía del conflicto que fortalezca la capacidad de acción de la sociedad y de las instituciones.

## 7. Los conflictos culturales

A lo largo de las últimas décadas, la velocidad en las transformaciones de los conflictos se ha ido acelerando, y el sustrato cultural de las demandas así como las identidades de los actores han sido elementos centrales en este proceso. En este sentido, se entiende la cultura como “un proceso de producción y transmisión de sentidos que construyen el mundo simbólico de los individuos y de la sociedad” (Bruner, 1986). Estos procesos comprenden la producción organizada de bienes simbólicos (“textos” en general: conocimientos, informaciones, imágenes, modas, “bienes de salvación”, interpretaciones, concepciones del mundo, etc.) y la continua producción de sentidos a nivel de relaciones cotidianas mediante las interacciones situadas, en las que los individuos se ven envueltos con otros y consigo mismos (Bruner y otros, 1989). La cultura, en cuanto portadora de un sistema de valores y visiones del mundo, se encuentra en el fundamento de toda identidad, aunque no constituya en sí misma un fenómeno identitario (Vega, 2004).

Desde el punto de vista de la acción colectiva y las dinámicas de reivindicación y cambio impulsadas por los actores sociales, el campo de la conflictividad cultural ha sido el más reciente en desarrollarse o, por lo menos, en ser reconocido como tal. Como argumenta Calderón (PNUD-PAPEP, 2008b: 9), ha sido a lo largo del último ciclo histórico, a principios del siglo XXI, cuando han tomado fuerza los movimientos socioculturales. Este fenómeno formaría parte de una serie de transformaciones en la estructura social de los distintos países, cuyos principales rasgos serían: a) complejización de las asimetrías en los patrones de inclusión y exclusión social, tanto en el plano simbólico como en el material; b) cambios en las instituciones básicas de la socialización y de las formas y estructuras comunicativas; c) incorporación de nuevos temas en la agenda política y socioeconómica, sobre la base de demandas culturales, en particular los derechos multiculturales, asociadas con las nuevas asimetrías de la exclusión social; y d) desarrollo de nuevas especificidades informacionales de los mecanismos de exclusión debido al impacto de la globalización.

A estos elementos que describen el proceso de mutación de la estructura social se añade otro dato evidente, que hemos destacado en los capítulos anteriores: una tendencia a la fragmentación de la acción colectiva a lo largo de

las últimas décadas, que reflejaría una fragmentación a nivel social propia de la llamada posmodernidad, lo que haría impensable nuevos sistemas de acción histórica hegemónicos. Una evidencia de estos cambios y de estas fragmentaciones se halla en el hecho de que las percepciones de la población en general se encuentren marcadas por sus identidades de clase, etnia, género y ecológicas, fundadas en valores e ideologías. Es alrededor de estos ejes identitarios que se organizan y desarrollan los conflictos culturales.

La pregunta aquí se plantea sobre la base de los dos escenarios opuestos y probables que se pueden originar a partir de estas nuevas condiciones sociales. Por un lado, hay potencialidades degenerativas cuando las identidades no logran compatibilizarse en un sistema multipolar (Sen, 2006) y se radicalizan enfatizando los aspectos dogmáticos y confrontativos. En este caso no estaríamos tan lejos de un potencial proceso de fragmentación del conflicto y caos, cuyas consecuencias en términos de violencia y conflicto serían devastadoras, como indican los casos tristemente paradigmáticos de la historia contemporánea (el conflicto en la ex Yugoslavia es el más evidente). Por otro lado, en la fragmentación social se podría estar incubando una nueva sociedad que podría impulsar la recomposición de un Estado endémicamente débil (Calderón, 2010a: 42). Para que el escenario más deseable no se quede en pura teoría, “una de las tareas de las instituciones es recrear los vínculos intergrupales, generar espacios comunes que permitan aumentar el sentido de pertenencia a nivel agregado, a partir del reconocimiento de la diversidad y las particularidades del otro” (CEPAL, 2010d: 155). En otras palabras, se trataría de la implementación de la interculturalidad, entendida como la

interacción equitativa entre un conjunto de diversas prácticas sociales, económicas, políticas y culturales de sujetos sociales distintos [...] la construcción de igualdad efectiva de derechos y obligaciones para sujetos distintos, en una nueva configuración del poder. Como tal, la interculturalidad es un proyecto a construir tanto a nivel de Estado como de la sociedad civil (UNIR, 2009: 317).

Esto implicaría una transformación del sistema de poder, que establece jerarquías e inequidades y una interacción equitativa entre diferentes sin un centro dominante que ocupe el “punto de universalidad”, arrojándose la representación del conjunto de la sociedad.

Estamos frente a un momento muy delicado en cuanto a las dinámicas de articulación de elementos culturales con la pragmática del conflicto. Los movimientos que encarnan las nuevas demandas tienen un potencial significativo en la reconfiguración del espacio público y del sistema político, así como en la definición de los patrones de desarrollo y de nuevos pactos sociales. Estos tendrían un

potencial estructuralmente mayor, dada la repercusión de tendencia sistémica de sus demandas que expresan metas de modificación institucional (Calderón y Dos Santos, 1987: 19), sobre todo en comparación con los actores orientados a satisfacer necesidades puntuales que, como hemos visto, tienen demandas de modificación institucional y económica, en particular en función del ejercicio y la ampliación de derechos particulares. Al mismo tiempo, estas manifestaciones incuban un potencial destructivo muy fuerte –la cara de sombra de la que habla Wieviorka– si no se logra canalizar estas demandas e institucionalizar mecanismos que apunten hacia un pluralismo alimentado por el reconocimiento de la pluriculturalidad propia de las sociedades latinoamericanas (PNUD, 2009: 11). Esta tarea resulta muy compleja por la relativa novedad de estos procesos, así como por la sensibilidad de los temas involucrados –sobre todo, la cuestión de la identidad– y por la falta de espacios institucionalizados que puedan acoger las nuevas demandas y, al mismo tiempo, orientar a los actores hacia salidas más constructivas del conflicto. Asimismo, hay una dimensión de complejidad que vincula las demandas culturales con los otros campos de conflictividad y, más en general, con el problema de la desigualdad. Como afirma Juan Enrique Vega, “la demanda de reconocimiento se sostiene sobre una praxis de redistribución política y económica. No se puede desvincular la política cultural del reconocimiento de la política social de la igualdad” (2004: 90).

Este capítulo está dedicado a explorar la gramática del campo de la conflictividad cultural. A partir de una idea de desigualdad compleja que deja espacios para la consideración de variables culturales, y de la cuestión clave del reconocimiento del otro y la aceptación del distinto, se dará cuenta de los principales ejes que articulan las nuevas necesidades y demandas en la agenda de movilización cultural de América Latina, y en especial, de los problemas medioambientales, los clivajes étnicos, de género, las cuestiones vinculadas con los derechos humanos y la seguridad ciudadana, los valores, creencias e ideologías. El punto central del capítulo se enfoca en el análisis cualitativo de los datos registrados en la prensa referidos al campo de conflictividad cultural, tomando en cuenta la distribución subregional y por orientación política, las principales demandas, el mapa de los actores demandantes y demandados, así como los niveles de radicalización de estos conflictos.

### **PLATAFORMA BÁSICA DEL CONFLICTO CULTURAL**

La desigualdad no es sólo un fenómeno económico: permea todos los ámbitos de la vida social. Las interacciones típicas entre individuos y grupos sociales se basan en relaciones y equilibrios de poder y mecanismos de subordinación

que se fundamentan en distinciones fisionómicas, clasistas, étnicas y lingüísticas, con una base cultural por lo general muy fuerte. Las identidades se construyen en relación al otro, al distinto, en un juego de espejos que muchas veces distorsiona las imágenes, adaptándolas a las telarañas de prejuicios, imaginarios, historias y memorias colectivas cuyo referente “real” resulta cada vez más imperceptible. Estos mecanismos conducen a la definición de una red de interrelaciones en la cual la desigualdad compleja y multifacética es una característica que podríamos considerar estructural y estructurante.

Sin embargo, por lo menos en parte, el posicionamiento de actores y grupos sociales en términos de desigualdad y poder depende también de una serie de tensiones en el sistema social fundadas a lo largo de la historia, y en particular de su aparato institucional y político, que resulta débil e incapaz de trabajar para el mantenimiento de un cierto nivel de equilibrio y para que las desigualdades estructurales no se conviertan en injusticias o dinámicas de marginación social, tanto objetivas como subjetivas. El continente latinoamericano tiene debilidades institucionales crónicas así como niveles de desigualdad económica sobresalientes, y en este sentido es un terreno fértil para la reproducción de mecanismos de desigualdad cultural igualmente fuertes. Esta dinámica estaría asociada, como ya hemos visto, con la dialéctica de la negación del otro.

Como parte de la cultura política, las percepciones sobre la desigualdad en la región se asocian con las ideas, sentimientos, valores y actitudes en torno a cuestiones políticas, cuya interpretación proviene del tipo de comprensión de la historia y de los procesos políticos, sociales y económicos que tengan los habitantes de un país. Esa cultura se expresa a través del comportamiento ciudadano (Almond y Powell, 1978). Así, las ideas de igualdad y de desigualdad en América Latina están vinculadas, por un lado, con la supervivencia de un patrón histórico que segmenta a la sociedad en fuertes jerarquías y niega al que es considerado distinto y, por otro, con las aspiraciones de movilidad social que pudieron concretarse durante los gobiernos desarrollistas de este siglo. Existen entonces distintas percepciones sobre la desigualdad y, en particular, se nota la coexistencia de al menos tres tipos de desigualdad que, aunque se manifiestan de manera superpuesta, tienen características propias: a) la relacionada con el origen; b) la ligada con un patrón clientelar y patrimonialista; y c) la relacionada con una concepción neoliberal.

Sobre este tejido de desigualdad compleja se articulan las nuevas necesidades y demandas en la agenda de movilización cultural de América Latina. Un primer tema concierne a las cuestiones medioambientales, con demandas que tienden más hacia referentes ecologistas o hacia una perspectiva instrumental de control sobre los recursos naturales. En algunos casos, estas dos tendencias se entremezclan y refuerzan entre sí con variaciones más o menos coherentes del discurso y estrategias de acción medianamente violentas y antisistémicas.

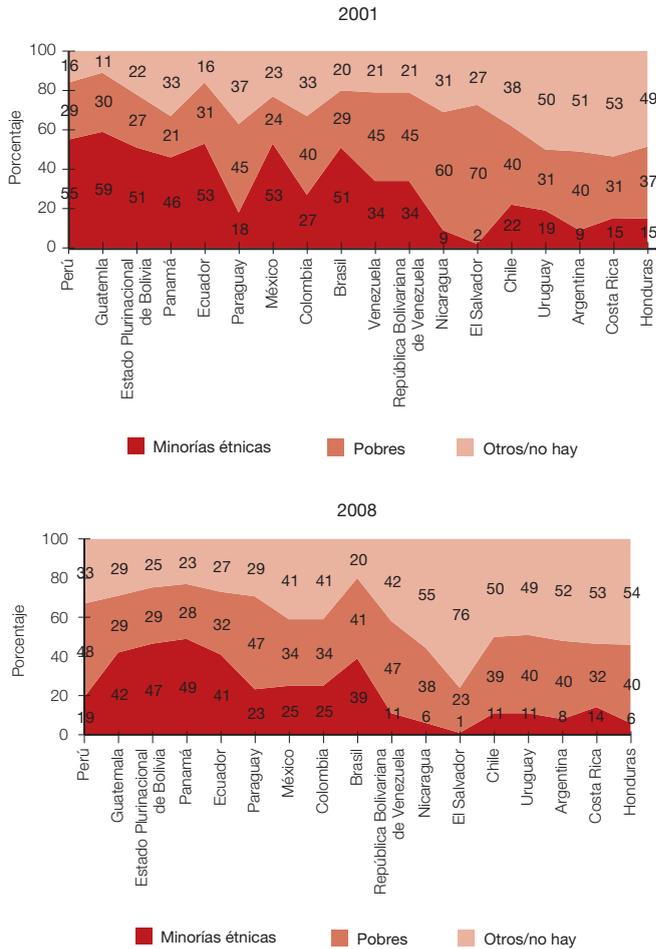
Muchas veces estos movimientos, sobre todo los de derivación ecologista, configuran sus identidades a partir de una dimensión biológica, cuyo principal elemento de integración es la naturaleza, lo cual no implica el rechazo de identidades culturales específicas. Por eso, el éxito de estos movimientos podría explicarse en parte por su capacidad para involucrar lo particular en lo universal enfatizando el patrón actual de desarrollo y algunos valores globalizados muy difíciles de cuestionar, como la valoración del ecosistema global.

Otro campo relevante está constituido por los conflictos que, en general, podríamos llamar étnicos, dado que radican en incompatibilidades y problemas entre grupos sociales cuyas identidades se definen sobre todo por su reconocimiento en una presunta genealogía común, cosmovisiones, lazos históricos compartidos, elementos lingüísticos, comportamentales y religiosos. Estos conflictos se basan en problemas de exclusión crónicos de la región desde la época colonial. Cabe precisar que, si bien se ha demostrado ampliamente que la visión primordialista sobre las identidades y pertenencias étnicas no tiene fundamento científico válido y las identidades son productos del complejo proceso de construcción social y cultural,<sup>1</sup> existe la necesidad de identificar desde el punto de vista del análisis indicadores tanto objetivos como subjetivos de distinción étnica. Para dar una idea de la situación a nivel regional, citamos aquí unos datos de la CEPAL que muestran la relación entre minorías étnicas y nivel de discriminación (gráfico 7.1). Este es también un elemento fundamental a considerar cuando se habla de conflictos culturales con base étnica, que muchas veces radican en condiciones seculares de desigualdad y discriminación en todas las esferas de la vida social. Como hemos visto en el capítulo 1, la cultura de la negación de la diferencia ha sido el principal límite a la paz, a la democracia y a la plena vigencia de los derechos humanos en América Latina. Ha obstaculizado un proyecto integrador de la modernidad, en tanto esta se introyecta en su versión más restringida: como descalificación de las culturas no secularizadas, no católicas, no modernizadas y no blancas. En gran medida, esta mecánica excluyente de la modernización se explica por este precedente: la negación del otro fue construida de manera sistemática durante la época de la conquista, la evangelización y la colonia, y no se resolvió en su totalidad con las revoluciones republicanas. Por otro lado, las identidades étnicas fueron la contracara de esa cultura discriminatoria de la negación de la diferencia, y fueron acumulando una fuerza histórica vinculada con la condición de represión

1 La identidad es un “conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos) a través de los cuales los actores (individuales y colectivos) demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello dentro de un espacio histórico específico y socialmente estructurado” (Quiroga, cit. en UNIR, 2009: 16).

y subordinación que muchas veces explotó en manifestaciones violentas y rebeldes y, en épocas más recientes, experimentó salidas políticas inexploradas hasta el momento.

**Gráfico 7.1. Percepción de los grupos sociales más discriminados y fraccionalización etnolingüística por país**  
*En su opinión, ¿cuáles son las personas o grupos sociales más discriminados en el país, o usted cree que no hay grupos discriminados?*



Fuente: América Latina Frente al Espejo (CEPAL, 2010d).

En años recientes, América Latina ha vivido un doble proceso. Por un lado, la globalización de la cultura, mediante la industrialización y la redefinición del mercado cultural, contribuyó a redibujar las construcciones identitarias nacionales o locales. El fenómeno de la desterritorialización de identidades culturales constituye un problema de primera importancia, pues evidencia en muchos casos la redefinición de la soberanía nacional y su vinculación con la ciudadanía. Por otra parte, existe una tendencia a la territorialización de las luchas que muchas veces apunta a la ocupación tanto física como simbólica del espacio público. Las peleas por la tierra y el control de los recursos naturales sobre la base de reivindicaciones que se legitiman en la pertenencia étnica son ejemplos típicos y presentes a lo largo del subcontinente. Al mismo tiempo, algunos de estos movimientos incorporan elementos propios de la globalización, explotando su potencial simbólico transnacional para fortalecer el impacto de sus demandas y la eficacia de su acción colectiva.

Las desigualdades en las relaciones entre hombres y mujeres son otra cuestión que conforma la base de muchos conflictos explícitos y encubiertos en la región. Gracias a la inclusión de este problema en las agendas regionales se han logrado algunos avances en la promoción de los derechos de la mujer, entre otros: a) la progresiva mutación de las estructuras familiares con el incremento de las familias monoparentales encabezadas por mujeres y de uniones libres; b) la difusión de los métodos anticonceptivos y la baja en la tasa de fecundidad; y c) la transición en los papeles de género, con el empoderamiento de las mujeres en la economía familiar (CEPAL, 2010d: 115). Sin embargo, en la región persisten profundas inequidades que son la fuente de numerosos conflictos de género. El género es un factor vinculado en particular con la dimensión cultural, pues se ha comprobado, por ejemplo, que donde se verifican las menores inequidades de género la población está más consciente de estas desigualdades, lo cual implica una necesidad de modificar los patrones culturales para que el cambio sea efectivo. Todo esto sin mencionar el carácter central de las culturas patriarcales en el conjunto de las diversidades culturales de la región.

Por último, una parte importante de los conflictos culturales tiene que ver con temas de derechos humanos y seguridad ciudadana. Como se vio en anteriores capítulos, la relación entre derechos y ciudadanía es crucial en la historia y el futuro de la región. Si bien con la finalización de la época de las dictaduras se cerró en América Latina la fase más dura en relación a la violación de los derechos humanos, estos problemas no han desaparecido del todo; han resurgido, aunque no se han vuelto a manifestar con la misma violencia y magnitud. En toda la región, hay protestas en contra de la violación de los derechos básicos del ser humano tanto como de los derechos civiles y políticos.

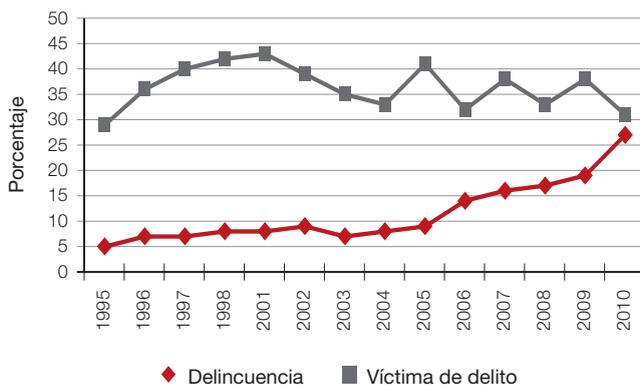
Relacionado de modo directo con este problema encontramos el tema de la seguridad ciudadana, que por su magnitud en el imaginario colectivo está colocándose en el centro de las agendas de la mayoría los países latinoamericanos. Como efecto de la reciente crisis económica, de la economía del narcotráfico, de las debilidades institucionales crónicas que vive América Latina y del mapa de desigualdades con alto potencial explosivo en términos de frustración y malestar social, se generan escenarios anómicos en muchas áreas de la región, en especial en el espacio urbano. Este contexto está cada vez más expuesto a luchas de competencia para su ocupación y a prácticas de segregación residencial cuya lógica es resolver el problema de la criminalidad con la “guetización” de elites y clases medias impulsando en realidad, por un lado, una sensación de inseguridad y, por otro, aumentando la frustración de quienes no pueden permitirse esos lujos. En ese sentido, las murallas alrededor de las urbanizaciones o de los *malls* en perfecto estilo norteamericano—que, siguiendo la moda colombiana, chilena y mexicana, se vuelven cada vez más comunes en los países de América Latina—acaban aumentando la percepción tanto de la inseguridad como de la desigualdad, y no logran dar una respuesta radical a los problemas de violencia y criminalidad que, sin duda, constituyen una evidencia alarmante, tanto en lo real como en lo percibido. Según la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), América Latina es una de las regiones con las más altas tasas de homicidios y los países de Centroamérica y el Caribe son los que presentan peores indicadores.

En las encuestas del Latinobarómetro (2010) se percibe que, entre las respuestas espontáneas sobre el principal problema de América Latina, la delincuencia ha ido aumentando sin interrupción desde el año 2004 y ha pasado del 9% al 27%, el punto más alto desde que se empezó la medición (gráfico 7.2). Por otro lado, la tasa de victimización, que durante los años anteriores había estado por encima de la percepción de delincuencia, es por primera vez congruente con ese dato. En 2010, crece la importancia de la delincuencia como problema regional a medida que aumenta el número de países en los cuales se convierte en el más importante (de 7 países en 2009 a 10 en 2010). Según algunos autores, habrían contribuido a marcar esta tendencia tanto el desarrollo de nuevas estadísticas sociales como una mayor libertad de prensa, que empezó a brindar más información sobre temas que habían sido ocultados y censurados durante las épocas autoritarias (CEPAL, 2010d: 134). Si bien este hecho ha contribuido a denunciar situaciones de violencia encubierta, como hemos visto, el manejo mediático del temor y del conflicto distorsiona la realidad a partir de lógicas ajenas y refuerza la sensación de inseguridad y de amenaza del orden público.

**Gráfico 7.2.** Percepción del problema más importante del país

*En su opinión, ¿cuál considera usted que es el problema más importante en el país? (Aquí, sólo la respuesta “delincuencia”).*

*¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses? (Aquí, sólo la respuesta “sí”).*



**Fuente:** *Latinobarómetro* (1995-2010).

Si se analizan las tasas de homicidios con el grado de violencia percibida, las variables muestran una correlación positiva (gráfico 7.2). Además, las percepciones de violencia se incrementan en relación con las brechas sociales y son acentuadas por la percepción de conflictos intergrupales. Esto indica que en los países con brechas grandes y percepción de conflicto será más probable encontrar niveles altos de percepción de violencia, y viceversa (CEPAL, 2010d: 133). Asimismo, la victimización aumenta entre los entrevistados de hogares con mayor acceso a servicios básicos y que residen en países de brechas altas y medias (CEPAL, 2010d: 136).

En general, se nota una relación muy clara entre seguridad ciudadana y desigualdad, o mejor dicho, cierta intersección de estos conceptos que apunta hacia un contexto donde la seguridad se vuelve un bien elitista aumentando, en vez de disminuir, las potencialidades violentas de la sociedad. El imaginario de violencia producido por los medios, la falta de estatalidad en la gestión de la violencia ciudadana y las altas percepciones de inseguridad, sobre todo por parte de los jóvenes,<sup>2</sup> cierran el círculo de sociedades con problemas para reproducir condiciones básicas de vida.

2 En el *Informe de Desarrollo Humano del Mercosur (2009-2010)* se evidencia que la

A la vez, las demandas por seguridad están estrechamente vinculadas con la percepción de la calidad de vida cotidiana y la posibilidad de ejercer la sociabilidad. Desde esta perspectiva, los temas de seguridad parecen tener dos caras. Una, que apunta a su dimensión cultural en la medida en que las demandas por seguridad ciudadana parten de la necesidad de garantizar espacios de expresión y vida decentes. Existe además una verdadera “cultura de la violencia” en muchos espacios públicos de la región, desde la arena política hasta las escuelas y las dinámicas de los grupos juveniles; la violencia en este caso puede ser física pero también simbólica, y se manifiesta en unas relaciones con el otro, el diverso, que apuntan a la exclusión, la radicalización e incluso la aniquilación. La otra dimensión enfatiza la transversalidad de las demandas por seguridad, volviéndola una cuestión instrumental indispensable para el ejercicio de los demás derechos y, por ende, para abordar los distintos campos de conflictividad.

Por último, existen conflictos en los que la dimensión ideológica, identitaria, las creencias y los valores, no son sólo elementos del discurso sino su razón de ser. Se trata, por un lado, de conflictos referidos a la defensa, reivindicación o impugnación de ciertos rasgos culturales o de género de ciertos sectores de la población y, por otro, de pugnas entre facciones –en general entre partidos políticos, grupos internos que los conforman o sectores afines– alrededor de visiones políticas contrapuestas que son llevadas al plano del enfrentamiento. La prensa suele focalizar más en los intereses y juegos de poderes, descuidando la presentación de los conflictos culturales.

En el campo de la conflictividad cultural, los jóvenes parecen tener un papel fundamental como sujetos de la movilización y productores de nuevas demandas sociales. Como señala el *Informe sobre desarrollo humano para el Mercosur 2009-2010*, “esta generación enfrenta una serie de problemas, entre los cuales la desigualdad, la exclusión, la pobreza y la seguridad humana constituyen referencias insoslayables en la vida cotidiana de la región y sobre todo entre los jóvenes, ya que tienden a ser los más afectados” (PNUD, 2010: 45). Los movimientos juveniles latinoamericanos se han ido rearticulando en años recientes, con el debilitamiento del movimiento estudiantil, la fragmentación de los actores y experiencias de diversos tipos, muchas veces con acento en los temas culturales. La tendencia a la movilización ha sido enfatizada también por una importante frustración de expectativas causada por el saldo so-

---

inseguridad es una de las principales preocupaciones de los jóvenes. Se trata de la primera generación que ha tenido que lidiar con la inseguridad en su vida cotidiana y ha elaborado estrategias de gestión del problema, sobre todo en el espacio urbano (PNUD, 2009: 143).

cioeconómico negativo del período anterior, la desconfianza institucional y la rápida incorporación en la cultura informacional. Esa frustración es uno de los motores de los conflictos entre los jóvenes, junto con la percepción de inseguridad y exclusión como factores inherentes a la vida cotidiana, un proceso de ruptura de los imaginarios y las tensiones entre lo colectivo y lo individual. Los jóvenes son en definitiva un sector crucial de la sociedad, portadores de grandes potencialidades de cambio y nuevas propuestas y, al mismo tiempo, una caja de Pandora que puede llegar a generar caos si no se logra canalizar sus demandas y expectativas. Algunos estudios empíricos han evidenciado la existencia de una correlación entre distribución poblacional y niveles de violencia: se ha visto que en las sociedades más jóvenes aumenta la oportunidad y las motivaciones para el surgimiento de la violencia política (Urdal, 2006). Este dato muestra el potencial destructivo que las bandas poblacionales más jóvenes encarnan. En este sentido, los jóvenes son como los conflictos, en potencia peligrosos y al mismo tiempo renovadores del orden social. Lo cultural en este contexto “conformaría una plataforma en la que se pondrían en juego las posibilidades de acción para articular demandas de ciudadanía integrada con demandas de articulación entre tradición e innovación, entre lo colectivo y lo individual” (PNUD, 2010: 49).

Uno de los rasgos principales de la sociedad actual parece ser la bifurcación creciente entre una racionalidad instrumental y otra simbólica. Visto desde otro ángulo, se trata de una separación entre la economía y la cultura. Asimismo, las nuevas estructuras de poder, asociadas con la globalización, están cada vez más concentradas y al mismo tiempo más difusas, en medio de procesos de complejización y vacío social (Castells, 1997b; Touraine, 1997; Giddens, 1994). La cuestión es saber a partir de qué fenómenos en curso es posible reintegrar una lógica sustantiva con otra instrumental. Habría que preguntarse sobre la articulación de la dinámica de la modernización y la dinámica sociocultural, a fin de dar historicidad a la nueva lógica del poder. Por “historicidad” entendemos la capacidad de una sociedad de producirse y autotransformarse, para lo cual debe ampliar sus mecanismos de participación.

Las respuestas intelectuales a este reto son variadas. Aquí interesa explorar una posibilidad: la del desarrollo de una subjetivación intercultural como eje de la historicidad. Sin embargo, esto implica considerar que la globalización no elimina la capacidad de acción colectiva, sino que abre nuevas oportunidades. También implica que las acciones sociales no sólo se opongan al nuevo poder, sino que participen reivindicando sus derechos ciudadanos y demandas culturales en busca de una innovación dentro de la propia sociedad. Así, la subjetividad está en la constitución misma de las comunidades y de las personas. En ella se expresa la necesidad de ser considerado como sujeto portador de una dignidad ciudadana, con identidad cultural e individual dentro de una

red de relaciones socioculturales plenas de aspiraciones, percepciones, experiencias y conocimientos colectivos. Ese es el potencial transformativo implícito en los conflictos culturales.

En el caso latinoamericano, el potenciamiento de los sujetos cobra especial significado a través de la idea de acuerdos y procesos deliberativos, que promueven el reconocimiento mutuo de los actores. Asimismo, los procedimientos de relación entre los actores se expresan como formas de comunicación que incluyen normas de reciprocidad e igualdad compleja. Así, los acuerdos son portadores potenciales de una nueva historicidad y de una idea de futuro deseable, y nos invitan a reflexionar sobre nosotros mismos.

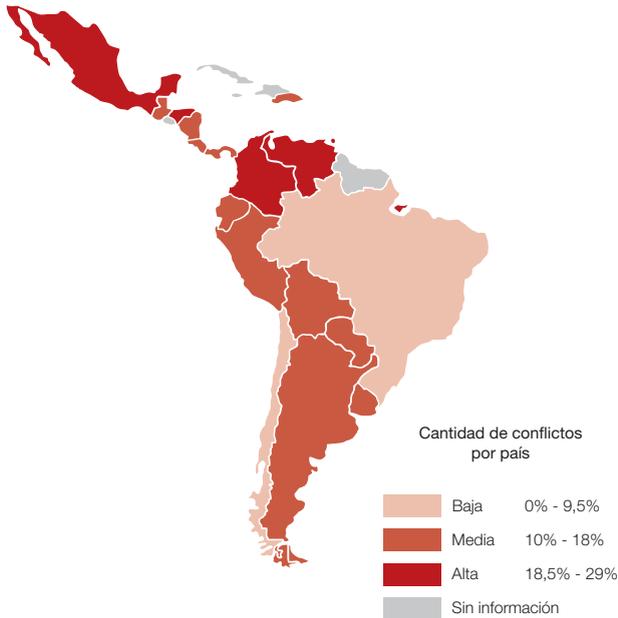
La argumentación que guiará la interpretación de los datos en este capítulo es que, a pesar de que los conflictos culturales en todas sus variantes son relativamente menos numerosos respecto a otros campos de conflicto, poseen una repercusión sistémica muy alta, sobre todo gracias al papel que la cultura está teniendo en el nuevo contexto globalizado latinoamericano. Por eso se trataría de conflictos estratégicos clave a la hora de entender su impacto sobre la globalización, la gobernabilidad y la democracia. En este sentido, la pregunta central es: ¿Qué potencialidades tienen los conflictos culturales de transformarse en interculturalidad? Entendemos por “interculturalidad” la convivencia de sujetos distintos en un espacio público compartido, que se plantean temas de mejoramiento de la calidad de vida respetando la diversidad cultural. La dimensión cultural es desde esta perspectiva indivisible de la vida cotidiana, y lo subjetivo es el valor central. En democracia se debería buscar la convivencia de las distintas demandas de reconocimiento cultural en un espacio público compartido. Está claro que aquí entran en juego las posibilidades de estructuración e institucionalización de los sistemas democráticos, que sin embargo parecen vacilar, dejando el flanco expuesto para que nuevos frentes conflictivos peligrosos en potencia incursionen de modo descontrolado en el espacio social y político.

### **LOS CONFLICTOS CULTURALES: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA**

El campo de conflictos culturales incluye aquellos cuyo fundamento radica en una definición de cultura en sentido amplio, con un fuerte acento en la vida cotidiana, las subjetividades y las identidades múltiples, la industria y el mercado cultural. Estos conflictos son relativamente pocos comparados con los demás campos (15% del total), pero representan una categoría cardinal para entender las dinámicas sociales actuales y la gramática de la nueva conflictividad.

La base de datos registra un total de 347 conflictos culturales. A nivel de subregiones, la Región Andina tiene el 39,6% de conflictos culturales sobre el total de conflictos, Centroamérica, México y República Dominicana el 35,7%, y el Cono Sur el 24,7%.

**Mapa 7.1. Los conflictos culturales**



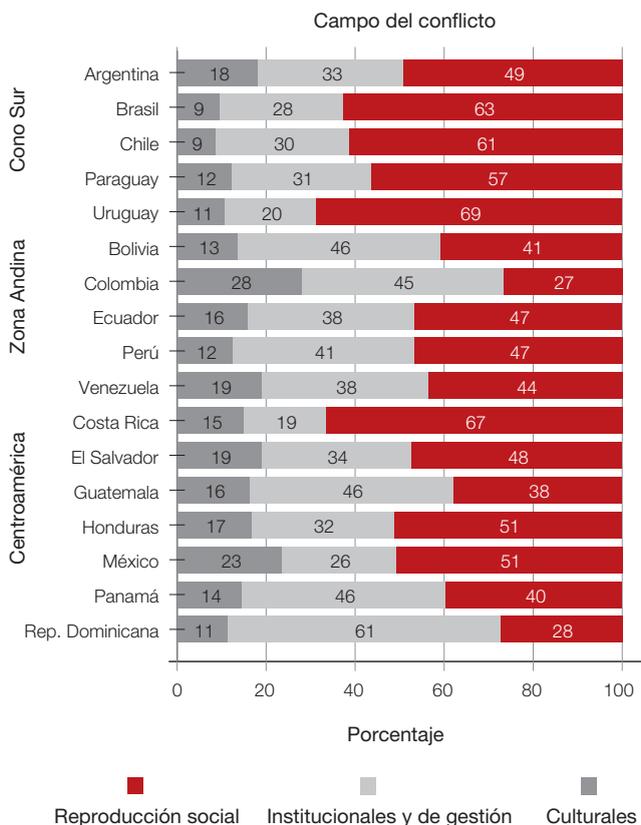
**Fuente:** Mapa elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

En los Andes septentrionales es donde se concentran algunos de los países más conflictivos: Colombia y Venezuela (gráfico 7.3). En el primer caso, la magnitud de los conflictos culturales se debería sobre todo a los problemas de seguridad ciudadana (que constituyen cerca del 31% del total de conflictos culturales). Hace más de medio siglo que Colombia es castigada por el crudo fenómeno de la “narcoguerrilla” y la delincuencia organizada. En la actualidad, está catalogado como uno de los 30 países más violentos del mundo y el que posee la peor situación en América Latina (Colombia ocupa el puesto 139 sobre 153 en el *Global Peace Index 2011*), junto con algunos países africanos que atraviesan dilatadas guerras civiles. Asimismo, según datos del Instituto de

Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia, ocurren 37 homicidios por cada 100 000 habitantes, lo que cuadruplica el índice mundial, que plantea que en promedio ocurren 8 homicidios por cada 100 000. En otras palabras, la población colombiana vive una situación de conflicto endémico y de violencia cotidiana que coloca la seguridad como punto central en la agenda de movilización. Por otro lado, Venezuela también muestra altos índices de violencia y un problema de seguridad ciudadana importante, que está en el origen de más del 68% de sus conflictos culturales. Al presente, este país vive un recrudecimiento de la violencia y la delincuencia que atinge a gran parte de la población, por lo que cada vez es más común encontrar en los diarios noticias relacionadas con asesinatos y hechos delincuenciales. El 65% de la población considera que este es el mayor problema que aflige a la sociedad (Latinobarómetro, 2010), mientras que el 27% afirma haber sido víctima de algún tipo de delito. Se calcula que durante 2010 hubo 16 049 homicidios según el Observatorio Venezolano de la Violencia. Confirmando esta tendencia, el *Global Peace Index 2011* sitúa a Venezuela como uno de los 30 países más violentos del globo (puesto 124); a nivel latinoamericano, sólo por debajo de Guatemala y de Colombia.

En el Cono Sur tenemos un patrón de conflictividad cultural medio baja con dos tendencias: por un lado, Argentina, con el mayor número de conflictos culturales en términos absolutos a nivel regional y, por otro, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile –este último se coloca en el segundo nivel más bajo después de Costa Rica, con 5 conflictos culturales registrados en el transcurso del período de estudio–. En el primer caso, parte de la explicación radicaría en el proceso de apertura política al conflicto popular acaecido bajo el gobierno de Néstor Kirchner. En estos últimos años, el centro de Buenos Aires, y en especial la Plaza de Mayo, frente a la Casa Rosada, ha estado cotidianamente ocupado por manifestaciones y protestas sociales fuertes y bien organizadas. Este hecho tiene un valor simbólico primordial en la historia Argentina si se piensa que ese mismo lugar fue donde, en los días de la caída de Perón, se tiraron bombas contra el movimiento obrero y, durante la dictadura militar, se reprimió duramente el famoso movimiento de las Madres de Plaza de Mayo, cuyo mismo nombre evoca la relación con el lugar de la protesta. Parece que el gobierno argentino sostiene ahora una actitud permisiva frente a la conflictividad social en las calles, cosa que no pasa, por ejemplo, en Chile, donde las dinámicas frente al conflicto son menos tolerantes y la represión más contundente. Como hemos visto en el capítulo 4, Chile tiene los más altos niveles de radicalización frente a una cantidad de conflictos modesta, lo cual se explicaría considerando una cultura de la represión instalada en las fuerzas de seguridad, que aumenta de manera exponencial las posibilidades de escalamiento y picos de violencia.

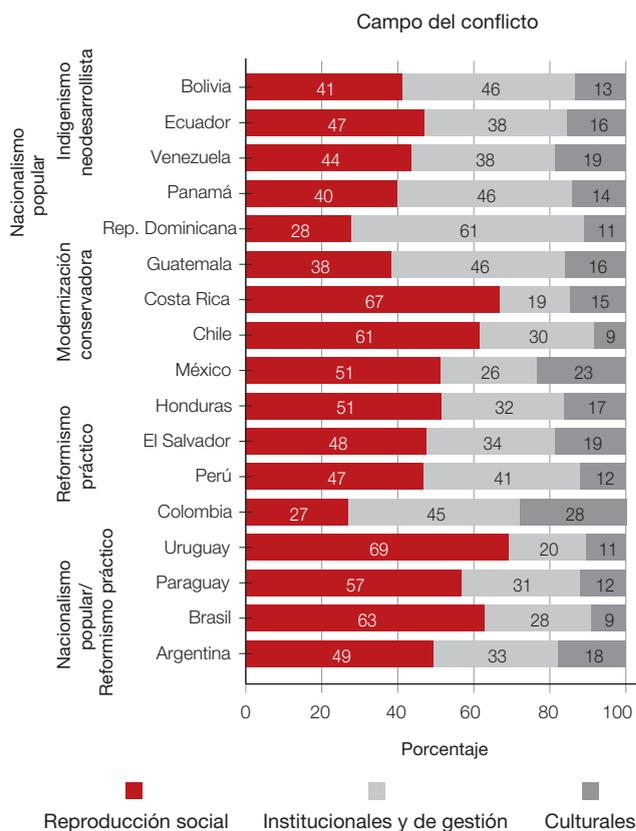
**Gráfico 7.3.** Porcentaje de conflictividad por campos de conflicto, país y subregión



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Por último, en Centroamérica se destacan México y El Salvador con niveles intensos de conflictividad, lo cual puede explicarse en parte por la diversidad étnica y sobre todo por los altos niveles de inseguridad y violación de derechos humanos que están sufriendo estos países (los conflictos por los derechos humanos representan el 30,5% de los conflictos culturales en México, mientras que los temas de seguridad ciudadana están en el origen de casi el 67% de los conflictos culturales en El Salvador) (gráfico 7.3). La llamada “guerra contra el narcotráfico”, que empezó en 2006 después de la elección de Felipe Calderón como presidente de México, deterioró de modo dramático las condiciones de

**Gráfico 7.4.** Porcentaje de conflictividad por campo de conflicto, país y orientación ideológica



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

seguridad de los mexicanos. Los arrestos de algunos líderes importantes de los cárteles, en particular de los de Tijuana y el Golfo, y la extensa militarización del territorio mexicano han provocado una respuesta violenta por parte de las organizaciones criminales, y la población civil quedó atrapada en medio. Según cifras del gobierno mexicano, entre enero de 2006 y agosto de 2010 han muerto 28 000 personas en el país por la violencia del narcotráfico (Nájar, 2010). Por otro lado, todo el continente centroamericano sufre una peligrosa ola de violencia como resultado de sus profundos problemas de delincuencia

sistémica. Uno de los países más azotados por este fenómeno es El Salvador, donde la delincuencia organizada y el narcotráfico han logrado insertarse en el corazón mismo de la sociedad. Según datos del Latinobarómetro (2010), el 71% de la población salvadoreña ha sido víctima de algún tipo de delito y el 43% percibe a este como el principal y más endémico problema del país. Durante 2010 se registraron un total de 3.972 homicidios según datos de la Policía Nacional Civil de El Salvador (<www.pnc.gob.sv>). Asimismo, el *Global Peace Index 2011* sitúa a El Salvador en el puesto número 102 de un ranking donde el país más violento ocupa el puesto 153, lo cual lo posiciona como uno de los países más violentos de toda Latinoamérica.

Considerando una agregación de los países por orientación política (gráfico 7.4), el dato que sobresale es que los conflictos culturales están presentes, aunque en porcentajes relativamente bajos, entre el 9 y el 18%, sin importar el tipo de gobierno. La modernización conservadora es el sistema que convive con niveles más altos de conflictos culturales (que representan el 18% del total de conflictos), mientras que en los países con reformismo práctico, asociado con tendencias nacionalistas, estos conflictos tienen menor peso relativo (alrededor del 14% del total). Se destaca el caso de Colombia, que en términos absolutos tiene la mayor cantidad de conflictos culturales en la región. En particular, la tipología más frecuente es la de los ideológico-políticos (44%), seguida por los relacionados con la seguridad ciudadana (31,5%), los conflictos por los derechos humanos (13%) y por recursos naturales y medioambiente (10,5%). La seguridad ciudadana en particular se ha convertido en los últimos años en una preocupación importante para la población argentina, siendo el segundo país a nivel regional con mayor percepción de inseguridad (Latinobarómetro, 2010). En los países indigenistas neodesarrollistas el porcentaje de conflictos culturales representa el 15,1% del total.

## CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS CULTURALES

A continuación caracterizaremos este campo de conflicto a partir de algunas variables clave como los tipos de demandas, los actores, los niveles de radicalización y las medidas de presión utilizadas.

### TIPOS DE DEMANDAS

Las demandas por seguridad ciudadana generan el 28% de los conflictos culturales (gráfico 7.5). Se refieren por lo general a reclamos vinculados con la falta de protección de la población frente a hechos delincuenciales. La de-

manda de garantía de seguridad de los ciudadanos vía presencia física policial en las calles es una de sus frecuentes manifestaciones. Este tema preocupa en especial a la población latinoamericana y en consecuencia la gente se moviliza en este sentido. Se trata de una categoría de conflictos típicamente urbanos y de algunas grandes capitales latinoamericanas, con notables niveles de violencia y criminalidad; en particular se destacan Bogotá, Guatemala (5 conflictos) y Buenos Aires (4 conflictos), siguen San Salvador, Ciudad de Panamá, Montevideo y Caracas (3 conflictos).

El segundo tipo de demandas en importancia son aquellas relacionadas con luchas ideológico-políticas (cerca del 25,6% con un total de 89 conflictos). Se trata de aquellas pugnas entre facciones –en general entre partidos políticos, grupos internos que los conforman o sectores afines– alrededor de visiones políticas contrapuestas que son llevadas al plano del enfrentamiento. Citamos aquí algunos ejemplos paradigmáticos. El primero es un conflicto de febrero de 2010 entre los pobladores de la localidad de Patacamaya, en el Altiplano boliviano, quienes pedían a la dirigencia del MAS el respeto a la candidatura de Félix Patzi a la gobernación del departamento de La Paz; este había sido excluido después de verse involucrado en un accidente de tránsito en estado de ebriedad, según ellos, de manera injusta. Un segundo ejemplo es el conflicto entre los miembros de diversas organizaciones sociales de Chiapas que, entre marzo y abril de 2010, se movilizaron para exigir al Gobierno mexicano la inmediata liberación de presos, según ellos, retenidos por motivos políticos y acusados de crímenes “prefabricados”. Por último, en octubre de 2009, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) amenazó con reactivar la lucha amazónica, que había degenerado en episodios violentos entre febrero y mayo de 2009, y retomar las medidas de presión si el Gobierno no cesaba la persecución judicial a sus dirigentes y no retrocedía en sus pretensiones de disolver dicha organización.

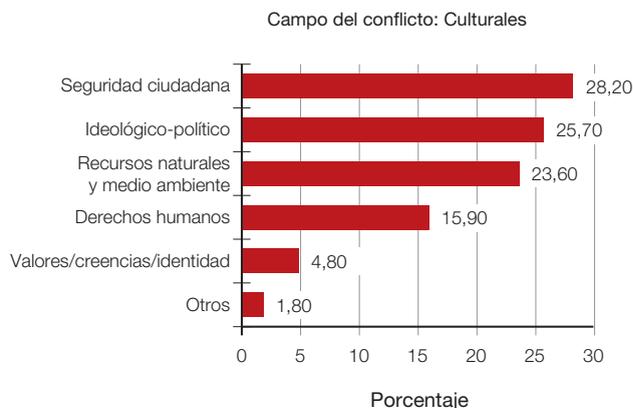
Cerca del 24% de los conflictos culturales son suscitados por problemas en el uso de los recursos naturales y por el deterioro de la calidad ambiental debido a acciones específicas llevadas a cabo por instancias públicas y/o privadas. Como hemos enfatizado anteriormente, los movimientos ambientalistas son los que más potencialidad de cambio sistémico aportan, a través de su propuesta coherente, su capacidad de diálogo multisectorial y una exitosa tarea de demarcar adversarios. Sin embargo, no siempre esta propuesta fue exitosa y en algunos casos acabó perdiendo su fuerza sistémica y su promesa de universalidad. En el caso de Brasil, por ejemplo, en los últimos años ganó importancia un nuevo formato de acción ambientalista: las organizaciones no gubernamentales (ONG). El ambientalismo político de las décadas anteriores resurgió en la década de los noventa, centrándose en la resolución directa de problemas considerados urgentes y cubierto con un diseño especí-

fico para una actuación que se podría llamar “parainstitucional”, cuando las ONG nacionales o transnacionales buscaron compartir la responsabilidad con los gobiernos, las universidades y los centros de investigación. Mediante estas acciones, las ONG mueven recursos financieros, conocimientos y sobre todo códigos culturales. A medida que encuentran soluciones, a menudo simples y de bajo costo, a los problemas que parecían insolubles, su poder y legitimidad aumentan en intensidad. El discurso político anterior de contestación y crítica social está perdiendo importancia en nombre de un esfuerzo convenido para dar un destino social al conocimiento científico y técnico, con miras a la sostenibilidad de los sistemas naturales y a mejorar la vida de las comunidades pobres que dependen directamente de ellos. Este esfuerzo lo realizan en conjunto las ONG, los gobiernos, los organismos multilaterales, los donantes y las instituciones de educación e investigación (Ferreira, 1999).

La creciente importancia mundial de los recursos naturales como elementos estratégicos hace que estos se conviertan, cada vez más, en temas de conflicto sociopolítico y étnico-identitario. Un caso emblemático es el conflicto de Bagua: los indígenas de una región del norte de Perú se enfrentaron con el gobierno central en contra de unos decretos que establecían un cambio en el manejo de las tierras y de los recursos naturales a gran escala y con la participación de empresas extranjeras multinacionales.

Los conflictos generados por la violación de derechos de las personas o demandando su reconocimiento y respeto son 55 en total, y representan el 16% de los conflictos culturales, mientras que hay un porcentaje muy bajo (5%) de conflictos referidos a la defensa, reivindicación o impugnación de ciertos valores, creencias e identidades de ciertos sectores de la población.

Precisamente como resultado de la acción de los propios movimientos sociales, las demandas culturales buscan el reconocimiento identitario, observan las alternativas de calidad de vida e intentan consolidar el concepto de ciudadanía cultural. De varias maneras apuntan también hacia los derechos de solidaridad (derechos de tercera generación que entre otros pueden llegar a contemplar temas supranacionales como el derecho a la paz o simplemente a un medioambiente sano). En las demandas culturales se manifiesta la necesidad de afirmar la sociabilización que pretende redibujar las relaciones sociales y mejorar las condiciones de seguridad. Todavía es necesario revisar si la estructura fragmentada de estas demandas dificulta la articulación entre las partes y la comunicación entre los distintos actores, para ver si obstaculiza los proyectos de cambio social más incluyentes y de mayor alcance.

**Gráfico 7.5.** Tipología de los conflictos culturales

**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

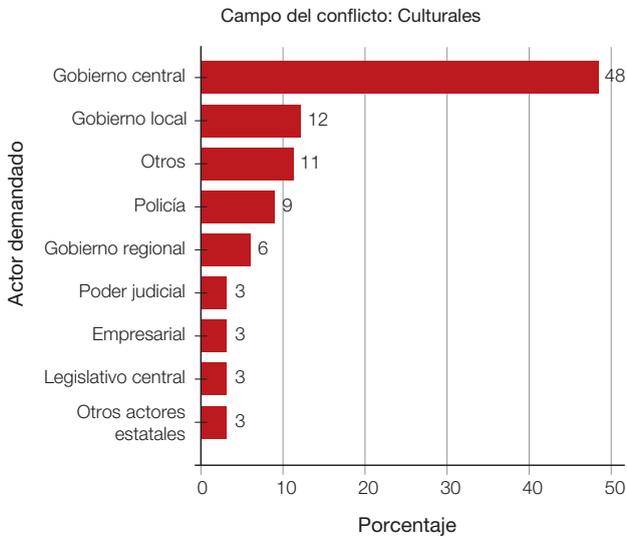
#### LA TIPOLOGÍA DE LOS ACTORES

Confirmando la tendencia en general válida para los conflictos en América Latina, el actor opositor más importante es el gobierno central, al cual se dirigen la mitad de las demandas culturales (gráfico 7.6). Si sumamos las otras instancias del Estado (los gobiernos regionales, el poder judicial y el legislativo central), su presencia institucional llega al 72%. Estaríamos asistiendo al “retorno del Estado como coordinador sociocultural y bisagra entre los procesos de integración social y de posicionamiento de las economías globalizadas” (PNUD-PAPEP, 2008b: 10).

En este campo de conflicto se destaca el dato relativo al poder judicial, y en especial a la policía. Una explicación podría estar relacionada con las demandas en el tema de los derechos humanos que, por lógica, tendrían como referente al sector de poder estatal más vinculado con los temas judiciales. Asimismo, la interpelación a la policía depende en gran medida de la seguridad ciudadana como punto ascendente en la agenda de la protesta regional (25 de los 51 conflictos que se dirigen a la policía tienen como demanda la seguridad ciudadana). El órgano policial sería visto como la institución que detenta responsabilidades directas en esta materia y que podría mejorar las condiciones de seguridad de forma concreta. Si bien la presencia de la policía tiene un valor relativamente bajo (9%), este dato es interesante si se compara con los campos de conflictividad por reproducción social e institucional, don-

de este actor tiene un papel marginal. Podría abrirse aquí un espacio para la reflexión sobre el lugar de la policía en el espacio público: si, por un lado, el imaginario social de la fuerza represiva policial originado durante los regímenes autoritarios es difícil de erradicar en muchos países del continente, por otro, parece ocurrir un proceso de conversión de esta dimensión simbólica hacia un escenario en el cual la policía es una fuerza opositora pero legitimada como interlocutora. En otras palabras, en los conflictos culturales se toma en cuenta a la policía no sólo por su presencia física en la arena de la lucha (en tanto fuerza de choque y, por ende, percibida como represiva), sino también por su papel social propositivo (y, por eso, legitimado en términos de negociación y agenda social con potencialidades de cambio).

**Gráfico 7.6.** Actores demandados en conflictos culturales



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog. Se han considerado los actores a partir del 2,5% de registros.

El *Informe de Desarrollo Humano del Mercosur* (PNUD, 2009) evidencia una diferencia en la percepción que los jóvenes tienen de la policía, dependiendo de los sectores sociales a los que pertenecen. Mientras que en los sectores altos y medios casi no se hace referencia a la policía (salvo a su ineficiencia o escasa confianza), en los grupos en situación de inclusión desfavorable o exclusión

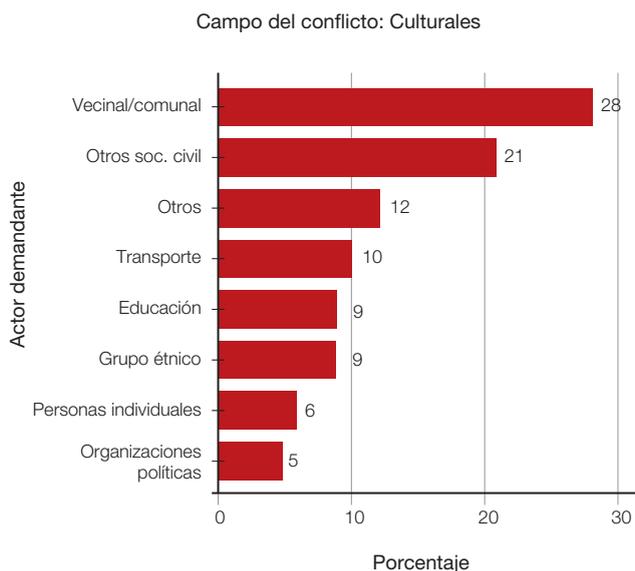
aparece como una de las principales fuentes de peligro e inseguridad. Resultaría entonces importante para los sectores excluidos disminuir el hostigamiento por parte de las fuerzas policiales y, en términos de políticas públicas, evitar la criminalización de los jóvenes.

En el análisis del actor demandante, el dato que destaca es la mencionada tendencia a la fragmentación. Aparte de algunos sectores clave que se movilizan por cuestiones culturales, existe una variedad de otras organizaciones, representadas con porcentajes mínimos en el panorama de la protesta cultural, que se movilizan con todo tipo de demandas (seguridad ciudadana, derechos humanos, recursos naturales, etc.). En este variado grupo se encuentran, por ejemplo, movimientos que luchan por la no violencia y por la paz, redes para los derechos humanos y de género (Red Interuniversitaria para la Diversidad de Identidades Sexuales y la Comunidad de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales de Colombia; Organizaciones en Defensa de la Mujer; Asociación de Familiares de Desaparecidos y Mártires por la Democracia de Bolivia; Dirigentes de derechos humanos y comunitarios; Organizaciones de mujeres de Santa Cruz y Chuquisaca, entre otros), juntas cívicas, frentes conformados por pueblos indígenas (Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, Frente Único Nacional de los Pueblos de Perú), movimientos sociales de minorías, coordinadoras (Coordinadora nacional por la vida de Uruguay, Coordinadora de Comunidades Afectadas por la Minería y el Petróleo de Perú), organizaciones sociales rurales, organizaciones civiles, grupos ecologistas (Asamblea ambiental de Gualaguaychú, miembros de Greenpeace, Organizaciones ecologistas de Petén), organizaciones feministas, políticas y estudiantiles, de periodistas y defensoras de animales.

A este dato se debe sumar el 6% de actores que hemos denominado circunstanciales, es decir, personas que se movilizan de manera individual, y no por su pertenencia a un movimiento o grupo social organizado, a partir de demandas que aspiran a la resolución de problemas o necesidades por lo general bastante concretos y dependientes de un contexto específico (gráfico 7.7). Por ejemplo, los jóvenes religiosos de San Salvador que se movilaron en noviembre de 2009 para denunciar la extrema violencia que azota al país, donde se registraron al menos 318 homicidios en el transcurso del año, y para demandar mayor seguridad ciudadana. Un segundo ejemplo tiene que ver con una movilización muy puntual de Juan Pío Paiva, su hijo Víctor Daniel Paiva y el ex guardia Daniel Areco, exigiendo una justicia imparcial e independiente en el caso del incendio de un supermercado en Asunción, Paraguay. Por último, en septiembre de 2010, unos 500 presos de la Cárcel de La Chorrera, en Panamá, exigieron a los corregidores de la cárcel el derecho de visita familiar, que según ellos habían perdido meses atrás. Esta tipología de actores también refuerza la tesis de la fragmentación de las demandas mencionada arriba. El

ámbito cultural es probablemente el campo de conflictividad donde se hace más evidente esta tendencia.

**Gráfico 7.7.** Actores demandantes en conflictos culturales



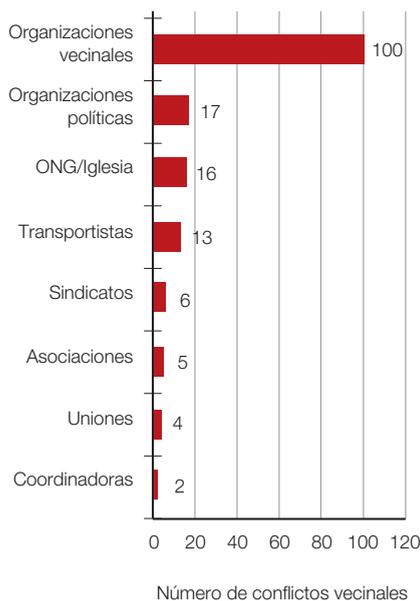
**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog. Se han considerado los actores a partir del 2,5% de registros.

Si se considera la tipología de actores que se movilizan (gráfico 7.8), se observa que los movimientos clásicos –en particular, el sindicato– son menos sensibles a los temas culturales, mientras que los sectores que encabezan estas luchas son principalmente el sector vecinal urbano, las ONG, los movimientos políticos y las iglesias.

Entre los actores más estructurados, sobresalen los grupos vecinales/comunales que encabezan el 28% de los conflictos culturales (gráfico 7.7). Se trata sobre todo de pobladores de cierta área, de juntas vecinales en las ciudades y de sindicatos campesinos y comunidades en las zonas rurales. En este sentido, el actor cultural por antonomasia es el actor vecinal que se moviliza para pedir una mayor calidad de la vida cotidiana (ya no de la reproducción social) y mayores garantías de seguridad ciudadana. Se trata de demandas de nueva sociabilidad que refuerzan lazos de convivencia en el espacio público (Calderón

y Jelin, 1987). Se transforma la sociedad más que la política misma, y lo social tendería a ser asimilado a lo cultural.

**Gráfico 7.8.** Tipos de actores en conflictos culturales



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

En términos de sectores movilizados, el 10% de los conflictos culturales deriva de las movilizaciones de los transportistas, por lo general con mecanismos de participación individual en la protesta y no a través de organizaciones matrices. Si bien el porcentaje es relativamente bajo, llama la atención por al menos dos razones. La primera es la constatación de la presencia de este grupo social en el campo de conflictividad cultural. Esto se debería en particular a las demandas por mayor seguridad en el espacio público, que afecta de manera directa y cotidiana a estos profesionales, pues el transporte público es uno de los sectores contra el cual se descarga con mayor fuerza la violencia de la criminalidad urbana que, en ciudades como Guatemala y México, es un problema social de especial relevancia y gravedad. La segunda razón es que el sector de los transportistas se revela como una presencia significativa y constante en los tres campos de conflicto. Aunque a lo largo del

tiempo siempre se trató de un ámbito social enmarcado en la estructura más clásica de las organizaciones sindicales, se nota aquí una tendencia a la individualización de las decisiones y de las acciones. La fuerza de este mundo sobre ruedas parece reflejarse en nuevas formas coyunturales y espontáneas de movilización, con gran capacidad de impacto sobre la vida cotidiana y de ocupación y alteración del espacio público.

El otro sector que tiene demandas culturales es el de educación. En este campo hay tres grandes grupos de actores que se movilizan: los estudiantes de los colegios y de las universidades y el personal empleado (docentes y administrativos). En general, las movilizaciones se pueden dividir en dos grupos: uno, relacionado de modo directo con temas del ámbito escolar (por ejemplo, en épocas de elecciones universitarias o reclamando mayor seguridad); el otro, relacionado con temas que trascienden los problemas vinculados sólo con la educación, y enfocado hacia cuestiones por las cuales los estudiantes igualmente consideran relevante movilizarse, en sentido solidario respecto a esas causas (por ejemplo, acciones contra la contaminación ambiental, las demandas de seguridad ciudadana y paz, el rechazo a la instalación de bases aeronavales, la liberación de luchadores sociales, etc.).

Los grupos étnicos encabezan el 9% de los conflictos culturales y son actores cardinales en América Latina en cuanto a capacidad de transformación de las sociedades y de los Estados. Lo que está en juego en estos conflictos es “una nueva forma de hacer política y una nueva forma de sociabilidad [...] una nueva manera de relacionar lo político y lo social, el mundo político y la vida privada, en la cual las prácticas sociales cotidianas se incluyen, junto a, y en directa interrelación con lo ideológico y lo institucional político” (Calderón y Jelin, 1987: 19). El caso más relevante en este sentido es el de Bolivia, donde los movimientos sociales de inspiración indígena campesina lograron desplazar un sistema democrático apoyado en viejos patrones oligarcas y neoliberales, y formular una propuesta política hegemónica que está en el poder desde 2006 con el gobierno de Evo Morales. Si, por un lado, estos cambios aumentan la percepción de inclusión social de los grupos indígenas y campesinos, por otro, parece ahora sobrevenir una fase más conflictiva en la cual los logros simbólicos ya no son suficientes para satisfacer las demandas de participación sociopolítica de estos sectores.

Otro elemento interesante de los conflictos indígenas, o por lo menos de algunos de ellos, es la capacidad de encarnar y hacer convivir tendencias contradictorias como el localismo y la globalización. Por un lado, hay un proceso de territorialización de las protestas, para la ocupación del espacio de vida; aparece la recuperación de valores, cosmovisiones y mitologías tradicionales en las que se basa la poderosa dimensión simbólica de estas luchas. Por otro, los movimientos indígenas tienen una dimensión “líquida” cada vez más fuerte:

una capacidad para construir alianzas internacionales y una estrategia discursiva que explota todas las potencialidades del mundo globalizado, tanto tecnológicas como narrativas. El precursor y modelo en este sentido ha sido el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se presentó como primera guerrilla de la posmodernidad abandonando las armas y empuñando el bolígrafo para armar documentos reivindicativos, declaraciones y contar historias capaces de sensibilizar y conmover a esa izquierda transnacional huérfana de referentes e ideologías. En su propuesta revolucionaria, el Zapatismo trató también de sobrepasar los límites teóricos e institucionales típicos de la modernidad, evitando apuntar a la conquista del poder estatal, criticando el Estado-nación como una partidocracia ineficiente y represiva, y colocándose en una perspectiva política alternativa muy atractiva en el discurso, pero según algunos poco viable en la práctica. Lo cierto es que el caso zapatista ha sabido construir un nuevo modelo de lucha desde abajo, que ha tenido impacto a lo largo de la última década en otros movimientos sociales, en América Latina y otras partes del mundo (Fontana, 2008). En el subcontinente, se acentuó la capacidad organizativa de los grupos indígenas, en particular a través de la construcción de alianzas transnacionales y de un discurso muy eficaz y atractivo, que no pudo dejar indiferentes a los gobiernos latinoamericanos y a los organismos de cooperación internacional. En algunos casos, movimientos de inspiración indígena han llegado al poder por la vía electoral planteando nuevas agendas alrededor de los temas de la plurinacionalidad y nuevos modelos de desarrollo. El caso más emblemático es la experiencia del MAS en Bolivia (PNUD-PAPEP, 2009b).

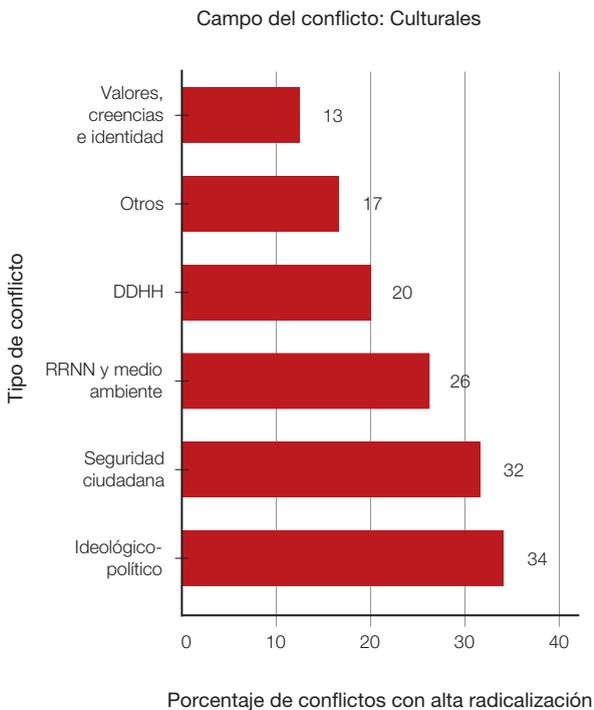
#### NIVELES DE RADICALIZACIÓN

Si observamos los niveles de radicalización alcanzados por los conflictos culturales, advertiremos que la mayoría de los conflictos de nivel 3 (confrontación) en este campo dependen de demandas por temas de seguridad ciudadana (33%), en segundo lugar están los conflictos ideológicos-políticos (24%) y en tercer lugar los causados por la defensa de los recursos naturales y derechos humanos (20%). Entre los conflictos que desembocan en enfrentamiento violento, la mayoría son de tipo ideológico-político (34%) y por recursos naturales y medio ambiente (31%). En porcentajes menores están representados los conflictos por derechos humanos (13%), seguridad ciudadana (9%) y valores, creencias e identidades (7%).

En general, como se aprecia en el gráfico 7.9, los conflictos que se radicalizan más en términos porcentuales son los ideológico-políticos (34%), les siguen los conflictos por seguridad ciudadana (32%), las luchas por temas medioambientales (26%), los conflictos por derechos humanos (20%) y por

último los conflictos por valores, creencias e identidades (13%). En cuanto a los promedios de radicalización de los conflictos culturales, las luchas ideológico-políticas o por temas de seguridad ciudadana son las que muestran la tendencia a ser más violentas.

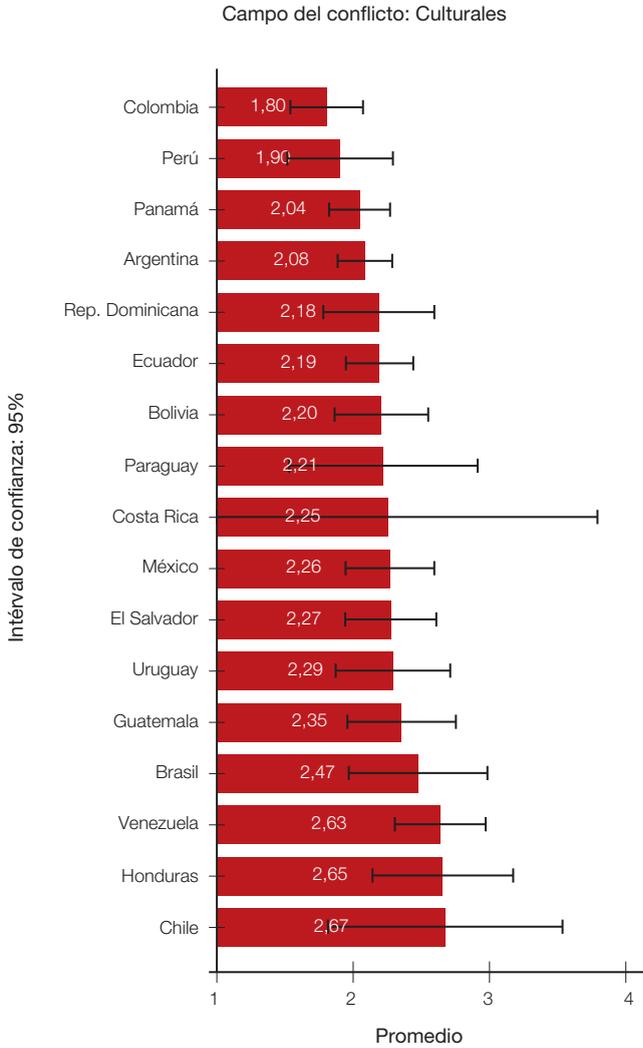
**Gráfico 7.9.** Porcentaje de radicalización alcanzado en conflictos culturales



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Estos datos muestran algunas tendencias interesantes sobre la conflictividad cultural y sus principales riesgos. En general, el radicalismo político-ideológico parece ser un factor que afecta seriamente la gobernabilidad y la convivencia democrática, por sus riesgos de degenerar en niveles de confrontación y enfrentamiento violento. En este sentido, parece fundamental la definición de acuerdos para la convivencia política en espacios democráticos compartidos.

**Gráfico 7.10.** Nivel más alto de radicalización alcanzado por país en conflictos culturales (promedio)



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Esto debería basarse en la superación de la lógica amigo/enemigo, instrumental y antipolítica, tan común en la historia regional.

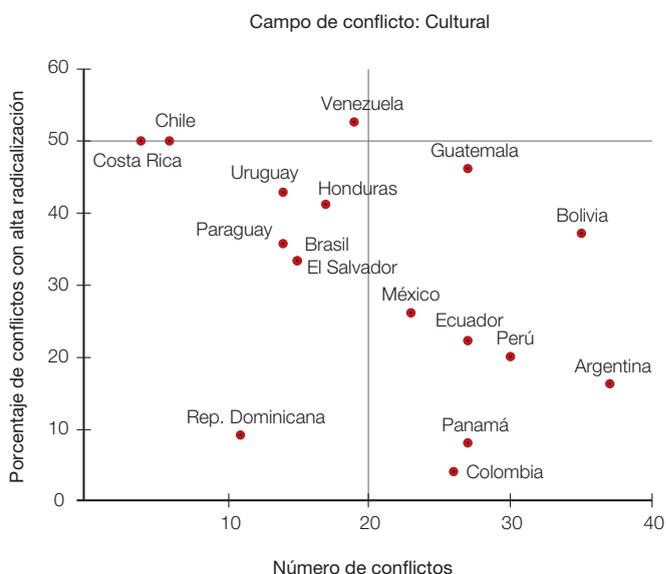
Otras demandas que tienden a llegar a un enfrentamiento violento son las relacionadas con la seguridad ciudadana y los derechos humanos. En el primer caso, un factor determinante es la falta de espacios institucionalizados donde debatir y negociar un tema cada vez más importante en la agenda de los actores regionales. Un grupo de demandas que tiene un nivel de radicalización medio, pero adquiere un potencial estratégico muy fuerte, sobre todo en algunos países de la región, es el de los recursos naturales y el medioambiente. La centralidad de estas luchas puede estar vinculada con la influencia que el debate internacional sobre el cambio climático ejerció en lo local, donde se van experimentando de cerca las transformaciones implicadas y los efectos sobre el medio ambiente y la vida de los grupos humanos. Al mismo tiempo, la ola posneoliberal apuntó hacia una crítica a los sistemas industrialistas y privatizados de explotación de los recursos, y dio las pautas para una nueva lógica de explotación que aboga por la redistribución de las ganancias a nivel local. Sobre estas bases teóricas, a partir de nuevas propuestas normativas y bajo el impulso de la insostenibilidad de los cambios, los actores han empezado a movilizarse haciendo evidente así una falta de adecuación institucional para generar plataformas de discusión acerca de estos temas. De esta manera, los conflictos muchas veces degeneran en niveles de violencia más intensos, por la necesidad de las personas y de las comunidades de encontrar respuestas a demandas cada vez más urgentes, incluso en los contextos más pacíficos y con niveles relativamente altos de institucionalidad (por ejemplo, en Costa Rica).

Si se observan los niveles de radicalización de los conflictos en cada país, se advierte cierta uniformidad de los promedios en la mayoría de los casos considerados. Los países con niveles de radicalización más altos son Chile, Honduras y Venezuela, mientras que los países con promedios relativamente más bajos son Perú y Colombia (gráfico 7.10).

Como hemos visto en el capítulo anterior, no existe necesariamente una relación directa entre cantidad de conflictos y niveles de radicalización (a mayor cantidad de conflictos mayores índices de violencia y viceversa). El gráfico 7.11 muestra la ubicación de cada país en el eje de conflictividad y radicalización considerando los conflictos culturales. Las dos líneas que forman los ejes representan el número de conflictos promedio, en un caso, y el 50% de conflictos con radicalización en los niveles 3 y 4. Se visualizan cuatro combinaciones de las dos variables en sus cuadrantes: alta conflictividad y alta radicalización (donde no aparecen casos), alta conflictividad y baja radicalización (Venezuela, Chile y Costa Rica al límite del cuadrante), alta radicalización y baja conflictividad (Bolivia, Argentina, Perú, Ecuador, México, Panamá, Colombia y Guatemala), y baja radicalización y baja conflictividad (Uruguay, Honduras, Brasil, El Salvador,

República Dominicana y Paraguay). Como se puede apreciar comparando este gráfico con el general (gráfico 4.11) que aparece en el capítulo 4, la priorización de un campo de conflictividad hace que algunos de los países se muevan entre los cuadrantes, dibujando un panorama de conflictos con geometrías variables y de prioridades y problemas nacionales parcialmente distintos, que marcan el flujo de las luchas y su radicalización (gráfico 7.11).

**Gráfico 7.11.** Ubicación por país según conflictividad y radicalización en conflictos culturales



**Fuente:** Gráfico elaborado por la Fundación UNIR Bolivia con datos proporcionados por la empresa Notilog.

Resulta importante notar también que se dibuja una relación negativa entre el número de conflictos y su radicalización en el campo cultural que no aparece en los otros campos. Como se aprecia en el gráfico 7.11, mientras más conflictos culturales haya, menor tiende a ser su radicalización promedio. De tal manera que se podría afirmar que los conflictos culturales tienden a ser más radicales precisamente en países en los que se presentan pocos.

Podemos concluir que cuando hay incapacidad institucional para resolver conflictos, la gente –sobre todo como sujetos individuales, pero en algunos

casos también bajo paraguas corporativos— no se rinde, sino que trata de encontrar respuesta a sus demandas ocupando la calle y generando confrontaciones potencialmente violentas. Las causas últimas serían las debilidades jurídico-institucionales y, por otra parte, la baja calidad de la vida cotidiana y los patrones estructurales de desigualdad con raíces culturales. Estos factores muchas veces no son estimados por los medios de comunicación, que tienden a culpabilizar a los actores involucrados de manera directa en el conflicto (los grupos y los individuos), sin analizar las necesidades en las que se fundan las movilizaciones, las fallas institucionales en los procesos de negociación entre Estado y sociedad civil para un cambio social efectivo ni el patrón de crecimiento que afecta la calidad de vida de las personas.

En la medida en que estos conflictos se expresen en un espacio público, se den niveles de deliberación de los actores en su conjunto, se construya de manera progresiva una interculturalidad que fortalezca el pluralismo democrático y se asiente la idea de que la democracia es un orden conflictivo, la potencialidad de avanzar en términos de calidad de vida y de transformación cultural también aumenta. En otras palabras, estos conflictos representan riesgos, pero constituyen también un barómetro del nivel de democracia y pluralismo de la sociedad.

## CONCLUSIONES

El continente latinoamericano tiene debilidades institucionales crónicas así como niveles de desigualdad económica sobresalientes y, en este sentido, un terreno fértil para la reproducción de mecanismos de desigualdad cultural igualmente fuertes. El campo de la conflictividad cultural es a la vez el más reciente, el menos numeroso y el más fragmentado. Incluye conflictos ideológico-políticos, demandas por seguridad ciudadana, recursos naturales y medioambiente, derechos humanos, valores, creencias e identidades, y género.

Los jóvenes parecen tener un papel clave como sujetos de la movilización y productores de nuevas demandas culturales, las cuales se potencian con el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y son generadas por una importante frustración de expectativas causada por el saldo socioeconómico negativo del período anterior y la desconfianza institucional. Las mujeres también son actores clave en los conflictos culturales. La violencia contra la mujer constituye un rasgo estructural en la práctica cotidiana de las mentalidades machistas en la región, y los conflictos intrafamiliares han sido ampliamente difundidos y conocidos. Si bien estas tensiones se expresan y reconocen poco en el espacio público y mediático, poseen un potencial de cambio cultural y estratégico para las sociedades modernas, en especial por el papel

propositivo que las mujeres y los jóvenes pueden jugar en la política y en la sociedad como promotores de cambio y justicia.

En general, las demandas culturales abogan por el reconocimiento o fortalecimiento de las identidades de los actores y ciertos niveles de calidad de vida, apuntando en lo abstracto hacia los derechos de tercera generación y el concepto de ciudadanía cultural. Se expresa en estos conflictos la necesidad de afirmar una sociabilización que redefina las relaciones sociales y posea condiciones de seguridad aceptables. La pregunta que queda abierta es si la fragmentación estructural de estas demandas puede permitir alguna forma de articulación entre ellas y comunicación entre los distintos actores, o si es un obstáculo para la constitución de proyectos de cambio social más incluyentes y generalizados. En este sentido, la radicalización hacia el tribalismo identitario y el dogmatismo religioso podría constituir uno de los principales riesgos y arrastrar los movimientos sociales hacia su lado “de sombra”, antisistémico y antidemocrático.

A pesar de que los conflictos culturales en todas sus variantes son menos numerosos respecto de otros campos de conflicto, poseen una repercusión sistémica muy alta, sobre todo gracias al papel que la cultura está adquiriendo en el nuevo contexto globalizado latinoamericano. Por eso se trataría de conflictos estratégicos clave a la hora de entender el impacto sobre la globalización, la gobernabilidad y la democracia.

Un elemento a destacar es el potencial estratégico de las demandas relacionadas con el medio ambiente, vinculado con la influencia del debate internacional sobre el cambio climático en la lucha local. La carencia de espacios institucionalizados donde debatir y negociar temas como seguridad ciudadana y derechos humanos es un factor determinante en la tendencia hacia un alta radicalización. Parece fundamental la definición de acuerdos para la convivencia en ámbitos democráticos compartidos, superando la lógica amigo-enemigo, el cálculo instrumental y la actitud antipolítica, porque el radicalismo político ideológico podría derivar en niveles de confrontación y enfrentamiento violento.

Por último, los conflictos culturales son incubadoras de riesgos, pero constituyen a la vez un barómetro del nivel de democracia y pluralismo de una sociedad. Se plantea aquí la necesidad de repensar el concepto mismo de democracia hacia una dimensión más deliberativa, plural y participativa. Tanto la democracia liberal como los nacionalismos, que son tradiciones institucionales típicas de América Latina, han fracasado en el reconocimiento de la legitimidad de los actores sociales y de sus demandas, tendiendo a imponer agendas públicas sin escuchar ni tomar en cuenta los problemas reales de las sociedades. Tal vez por eso los patrones de desigualdad cultural se han mantenido fuertes hasta la fecha. No hay mejor forma de avanzar en la superación de la desigualdad que reconocer la interculturalidad de nuestras sociedades.

## 8. Los conflictos en la red

### PLATAFORMA COMUNICACIONAL Y BRECHA DIGITAL

América Latina se enfrenta a un nuevo sistema global constituido por redes de intercambio y flujos de comunicación en tiempo real. Estas redes articulan a individuos, barrios, grupos, países y regiones, y constituyen el núcleo dinámico de la globalización. Una parte fundamental de este fenómeno, más allá de la dimensión puramente económica, se manifiesta en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la información y la comunicación basada en redes y flujos globales (Calderón, 2003).

En los últimos años, tanto los medios de comunicación multimedia como Internet y la telefonía móvil han cambiado rotundamente las formas en las que las sociedades se comunican. Sin duda alguna, la esfera de las relaciones sociales se ha transformado ya que ahora es posible contactarse con cualquier parte del mundo en tiempo real mediante correos electrónicos, telefonía móvil, redes sociales, etc. Así es como se relacionan a diario millones de personas en cualquier lugar del mundo (De Ugarte, 2007). Además de los flujos de comunicación y las relaciones sociales, las tecnologías de información y comunicación (TIC) han modificado aspectos de la vida tales como el trabajo, la educación, la política y el ocio. Estas nuevas formas incorporadas por la sociedad dan lugar a lo que Castells denomina la *sociedad red*: “aquella cuya estructura social está compuesta de redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información basada en la microelectrónica” (2009: 51-55).

Si bien la sociedad red es una sociedad global, donde todo el mundo se ve afectado por los procesos transnacionales, esto no significa que todas las personas participen en ella (Castells, 2009). Existe una nueva forma de exclusión y desigualdad en el mundo: la “brecha digital”, es decir, “la distancia existente entre áreas individuales, residenciales, de negocios y geográficas en los diferentes niveles socioeconómicos en relación con sus oportunidades para acceder a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación así como al uso de Internet” (OECD, 2001 en Espinoza, 2010: 1). En paralelo, se encuentra la exclusión proveniente del modelo de crecimiento

instalado en la región pues, si los países latinoamericanos continúan con la lógica del informacionalismo sin dar un salto hacia el modelo que caracteriza a la sociedad de la información, no se logrará la capacidad económica para integrar a la población en un proceso de desarrollo incluyente (Calderón, 2003).

Por tanto, América Latina se enfrenta a un importante desafío: reducir la brecha digital y lograr insertarse en el modelo de crecimiento que gira en torno a las nuevas tecnologías. Para ello, es importante facilitar el acceso a las nuevas tecnologías a toda la sociedad y en especial a los jóvenes y reformar estructuralmente el sistema educativo (Calderón, 2003).

### INTERNET

La encuesta del Latinobarómetro (2010) sobre las percepciones respecto del uso de Internet en Latinoamérica muestra que sólo el 39% de los latinoamericanos ha usado correo electrónico o se ha conectado a la Web alguna vez en su vida. Si bien Internet no está del todo difundida en la región, las cifras han aumentado de manera significativa en la última década. Entre 2002 y 2010, Chile, Uruguay y Venezuela han triplicado el nivel de uso de Internet, mientras que gran parte de los otros países lo ha duplicado. La crisis económica de 2008 parece no haber sido un obstáculo en esta tendencia. De las 1.600 variables medidas por el Latinobarómetro (2010), Internet es la que avanza con mayor velocidad. Los países con mayor uso de la Web durante el año 2010 son Chile (58%), Uruguay (54%) y Argentina (51%). Los países que menos la usan son El Salvador y Honduras (24%).

De todos modos, los datos revelan que sigue siendo bajo el porcentaje de latinoamericanos que utilizan Internet a diario (13%). En cuanto al tipo de uso de la Web, el 25% de los latinoamericanos se conecta para buscar información, el 23% usa el correo y Messenger y el 19% es usuario de Facebook.

**Tabla 8.1.** Uso de Internet por país, 2002-2010  
(porcentaje)

	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chile	20	23	32	40	42	48	47	58
Argentina	25	29	29	44	48	47	46	54
Uruguay	18	24	30	40	58	53	49	51
Venezuela	15	21	33	35	41	37	42	47
Costa Rica	20	22	31	33	39	36	42	47
Perú	19	21	34	40	45	44	47	46
Colombia	17	24	33	28	34	46	38	45
Brasil	13	19	28	35	39	44	43	42
México	54	45	44	26	31	39	32	38
Panamá	21	22	29	32	35	29	28	36
República Dominicana	-	-	24	26	33	36	34	34
Ecuador	15	18	24	22	24	29	26	32
Bolivia	14	15	23	32	33	34	32	31
Guatemala	17	9	25	30	14	16	21	26
Paraguay	11	10	12	13	18	22	19	25
El Salvador	11	13	17	17	26	24	25	24
Honduras	10	11	22	25	24	21	18	24
Latinoamérica	19	20	27	30	34	35	34	39

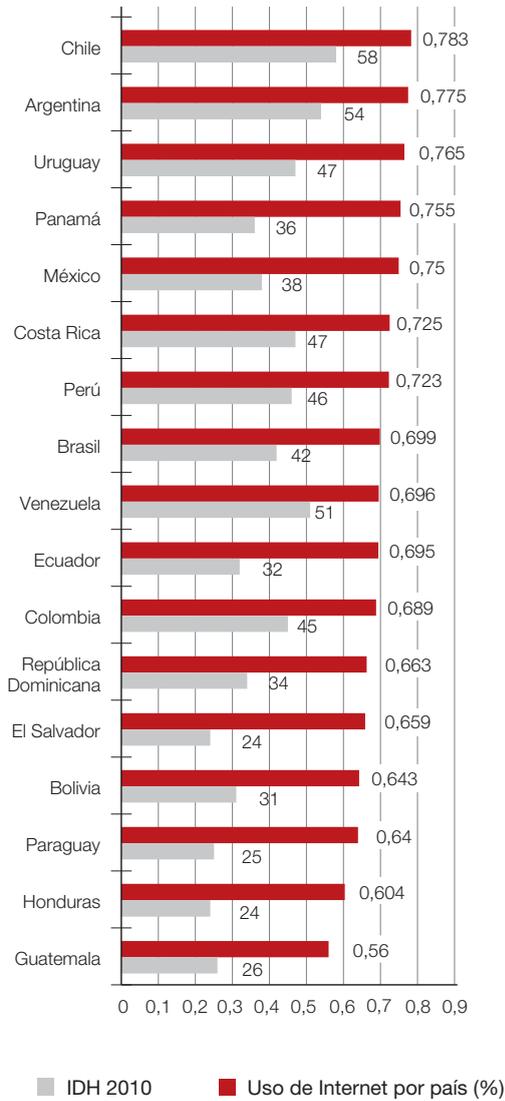
**Fuente:** *Latinobarómetro* (2002-2010).

**Tabla 8.2.** Resumen uso de Internet por país 2010 (porcentaje)

	Nunca	Todos los días	Para información	Correo/Messenger	Conexión en el hogar	Redes Sociales (Facebook)
Chile	47	22	36	39	30	38
Argentina	46	23	43	39	34	30
Uruguay	52	21	33	34	28	25
Venezuela	49	18	31	35	24	37
Colombia	56	20	31	27	21	29
Costa Rica	51	16	30	30	19	21
Brasil	56	15	28	25	23	4
México	62	12	20	18	15	14
Perú	53	12	35	30	14	18
Panamá	64	12	18	15	12	20
República Dominicana	64	12	23	15	13	19
Paraguay	74	8	17	16	10	9
Ecuador	65	7	17	14	10	13
El Salvador	64	7	13	14	9	11
Honduras	70	5	12	8	6	12
Bolivia	68	5	20	15	4	15
Guatemala	68	5	14	12	6	10
Latinoamérica	60	13	25	23	16	19

**Fuente:** *Latinobarómetro* (2010).

**Gráfico 8.1.** Índice de desarrollo humano y uso de Internet



**Fuente:** Elaboración propia, a partir del *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2010) y *Latinobarómetro* (2010).

Como se observa en el gráfico 8.1, existe una relación entre el índice de desarrollo humano y el porcentaje de uso de Internet. Países como Chile y Argenti-

na lideran ambos indicadores, mientras que Honduras, Guatemala y Paraguay se encuentran en el otro extremo.

Se puede interpretar este dato como la existencia de un mecanismo de *feedback loop* entre las dos variables. Es decir, el acceso a las TIC y sobre todo a Internet sería un factor que mejoraría de manera directa o indirecta los índices de desarrollo, pues se trata de herramientas que pueden elevar el grado de información y participación social y política de las personas, y por ende, sus condiciones básicas de vida en términos de alimentación, salud y educación; pero también pueden ser recursos de dominación. En este sentido, “la tecnología es un instrumento del crecimiento y el desarrollo” (PNUD, 2001: 29-30).

**Gráfico 8.2.** Relación circular entre desarrollo humano y acceso a las TIC



**Fuente:** Elaboración propia.

Los países con mayor desarrollo humano tenderían a crear oportunidades de difusión del uso de las TIC –y de Internet en particular– y esto generaría un impacto en la calidad de vida de las personas y eventualmente en el desarrollo humano.

### TELEFONÍA CELULAR

Si bien queda mucho camino por recorrer para disminuir la brecha de uso de Internet en la región, la telefonía móvil en América Latina se encuentra por encima de la media mundial ya que, según cifras del año 2009, alrededor del 80% de los latinoamericanos posee y utiliza esta tecnología (Bibolini y Baker, 2009).

**Tabla 8.3.** Cantidad de celulares por cada 100 habitantes, 2009

País	Por cada 100 habitantes
Argentina	130,31
Bolivia	72,48
Brasil	89,79
Chile	96,94
Colombia	92,33
Costa Rica	42,59
República Dominicana	85,53
Ecuador	100,07
El Salvador	122,77
Guatemala	123,39
Honduras	112,39
México	76,20
Panamá	76,20
Paraguay	88,50
Perú	84,69
Uruguay	122,34
Venezuela	98,39
Promedio	94,90

**Fuente:** ITU (2009).

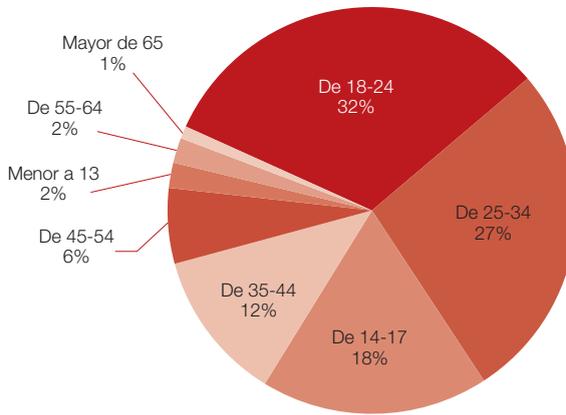
Según los datos de la Unión de Telecomunicaciones Internacional (ITU, por su sigla en inglés), en el año 2009 existía en Latinoamérica un promedio de 94,9 celulares por cada 100 habitantes. Países como Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Uruguay tienen más celulares que personas.

En síntesis, la telefonía celular se encuentra ampliamente difundida en la región, en contraposición al uso de Internet que, a pesar de los avances en los últimos años, sigue manteniendo una brecha significativa. Desde el punto de vista normativo, es importante impulsar políticas para profundizar el acceso y el uso más equitativo de Internet en la región para evitar que se amplíen las brechas digitales, y más bien tratar de reducirlas. Como hemos visto, en la relación entre brecha digital y socioeconómica, una ampliación de la primera implicaría un deterioro en las brechas de equidad y crecimiento de las sociedades, además de un retroceso en términos de desarrollo humano.

### LAS TIC Y LOS JÓVENES

Las TIC han generado un impacto profundo en la vida cotidiana de las sociedades de todo el mundo, en especial entre los jóvenes. La juventud tiene un mayor contacto con las TIC y, en general, las maneja con mayor facilidad y frecuencia que la población adulta.

**Gráfico 8.3.** Rango de edad de usuarios de Facebook en Latinoamérica



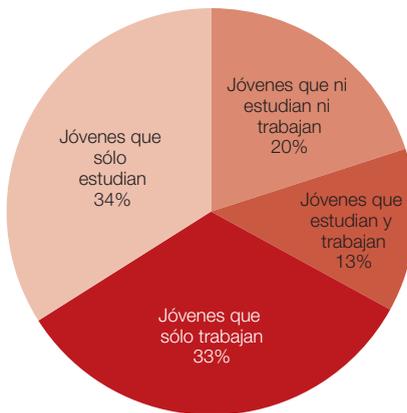
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de <www.checkfacebook.com>.

Un ejemplo de ello es que el 50% de los usuarios de Facebook en América Latina son jóvenes con un rango de edad entre los 14 y 24 años, y el 27% son usuarios de entre 25 y 34 años, mientras que sólo el 9% de los usuarios tiene más de 45 años de edad.

Por este motivo, los jóvenes de hoy han sido definidos como la “generación de la tecnosociabilidad” (PNUD, 2009). La cultura de la tecnosociabilidad hace referencia a la modificación de los patrones de conocimiento, el aprendizaje y las diversas condiciones de la vida cotidiana. Para esta nueva generación, poseer conocimiento de las TIC es un requisito indispensable para no estar excluidos, incluso de los puestos laborales menos calificados (PNUD, 2009), y para generar un empoderamiento, inclusive de las franjas más marginalizadas. Como afirman Holmes y Russel en el *Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur 2009-2010* (PNUD, 2009: 45), la tecnosociabilidad “pone énfasis en

las tecnologías de la comunicación, no como herramientas, sino como contextos, condiciones ambientales que hacen posibles nuevas formas de ser, nuevas cadenas de valores y nuevas sensibilidades sobre el tiempo, el espacio y los acontecimientos culturales”.

**Gráfico 8.4.** Porcentaje de desempleo y trabajo en jóvenes latinoamericanos



**Fuente:** OIT (2010).

El desempleo de los jóvenes latinoamericanos es un tema que preocupa puesto que, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010), de los 104 millones de jóvenes que hay en América Latina, 7 millones no estudian ni trabajan. Además, este es un factor que influye en la ampliación de la brecha digital, debido a que es más probable que los jóvenes que estudian o trabajan tengan acceso a las nuevas tecnologías y viceversa (ITU, 2009).

Las TIC se han convertido en un instrumento necesario para la reducción de las desigualdades sociales entre los jóvenes. Las nuevas tecnologías potencian las habilidades de la juventud generando empoderamiento e incrementando sus capacidades (PNUD, 2009). Por tanto, resulta fundamental impulsar políticas para que los jóvenes accedan a las nuevas tecnologías, para que puedan competir en el mercado laboral actual y, de esta forma, mejorar su desarrollo humano.

### LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO

Las mujeres son un segmento de la sociedad que es proclive a estar excluido de las nuevas tecnologías. Sin embargo, según datos del ITU para economías no europeas del año 2009, en donde figuran nueve países latinoamericanos, las brechas digitales de género no son amplias. Países como Honduras, Nicaragua, Paraguay y El Salvador tienen casi la misma cantidad de usuarios varones que mujeres, mientras que en Chile, Brasil, y México, si bien existen más usuarios varones, la cantidad de mujeres que accede a la Web es relativamente alta.

Además, según los datos de Checkfacebook, en septiembre de 2010 era mayor el porcentaje de usuarias mujeres (51%) que de hombres (49%) de la red social Facebook.

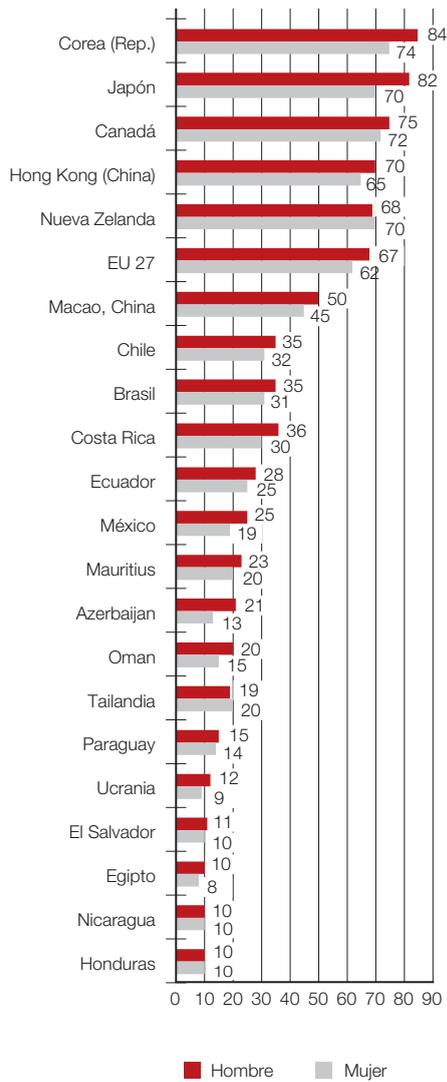
Las TIC, en especial Internet, son una herramienta potencialmente importante para el empoderamiento de las mujeres. El manejo de Internet y/o de telefonía celular les permite tanto acceder a mayor información y conocimientos como mejorar su calidad de vida y tener más capacidades a la hora de competir por un mejor puesto de trabajo, contribuyendo así a cerrar las brechas de género en otros ámbitos que todavía persisten en la región.

### LAS TIC Y LA POLÍTICA

La red se ha convertido en el lugar donde se expresan y desarrollan las nuevas formas de poder. La cultura de la tecnosociabilidad no sólo cambia la vida cotidiana de las personas y las comunidades, sino también las formas de la política. Los medios de comunicación de masas tradicionales, tales como la radio y la televisión, han contribuido a colocar el personalismo como un aspecto clave de la política. Se trata de la llamada “política del escándalo”, donde los medios de comunicación juegan un papel fundamental (Castells, 2009). Al mismo tiempo, los partidos políticos han ido perdiendo fuerza, ya que los votantes tienden a identificarse con la figura de un candidato, su forma de ser y, en especial, de aparecer en los medios (Manin, 1992).

En los últimos años, las redes sociales han dado un giro al modo de hacer política y sobre todo a la forma de hacer campaña electoral. Un caso emblemático es la exitosa experiencia del presidente Barak Obama, quien logró comunicarse con muchos de sus votantes mediante la red 2.0 y de esa manera entablar una relación más estrecha y cordial, factor que acaba, empero, acentuando aún más el personalismo en la política. Obama pudo dar a conocer su programa político y debatir con los votantes mediante la Web, revolucionando así, por primera vez a gran escala, la forma de manejar una campaña electoral.

**Gráfico 8.5.** Porcentaje de usuarios de Internet por género en economías no europeas, 2008



**Fuente:** ITU (2009).

Ejemplos latinoamericanos del uso de Internet en la política son las recientes campañas presidenciales en Colombia y Chile. En Colombia, Antanas Mockus,

candidato del Partido Verde y ex alcalde de Bogotá, realizó una intensa propaganda electoral 2.0 que, según algunos analistas, se volvió fundamental en un momento de pico de consensos, cuando Mockus casi alcanzaba al candidato oficialista Juan Manuel Santos (Erbin, s/f). La “ola verde”, a la que se sumaron 700 mil personas en Facebook, marcó un número de adherentes nunca antes visto en una campaña política en Latinoamérica, y posicionó favorablemente al candidato presidencial, aunque no le permitió ganar las elecciones. En Chile, Marcos Enríquez Ominami, candidato independiente sin estructura partidaria que le sumara votos, logró generar interés en los votantes, sobre todo jóvenes, y posicionarse como un nuevo actor en la política chilena aprovechando la Web 2.0. Si bien no obtuvo una cantidad de votos suficiente para entrar al balotaje, obtuvo un tercer lugar, antes inalcanzable para un candidato de estas características.

También las formas más clásicas de información han sido afectadas por las nuevas dinámicas interactivas generadas por la Web. Los noticieros y programas políticos en televisión, por ejemplo, son más interactivos y transversales al conjunto de los medios de comunicación. Es cada vez más frecuente que un programa de televisión conjugue la opinión de los televidentes por medio de mensajes de texto o de mensajes en las redes sociales y que pueda tener la presencia de invitados en diferentes lugares del mundo. Tal es el caso de los noticieros de CNN en español o del programa “No Mentirás”, transmitido en la red PAT de la televisión boliviana. Asimismo, todos los periódicos tienen ya un espacio en la red, desde donde desarrollan nuevas formas de interacción con los lectores gracias a los blogs y las redes sociales. En este sentido, este libro es un ejemplo de los cambios que están ocurriendo en el mundo de la información periodística, sin los cuales hubiera sido mucho más difícil escribir sobre conflictos en América Latina.

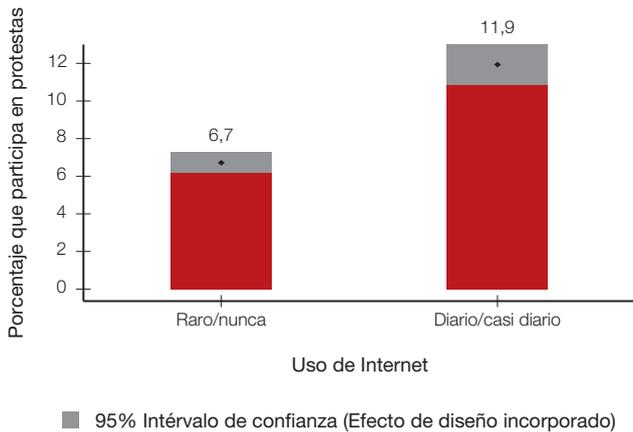
### **EL NUEVO ESPACIO PÚBLICO**

Las nuevas formas de comunicarse han determinado la utilización intensiva de las TIC en el espacio público. Este se entiende como el lugar de “encuentro” (PNUD-PAPEP, 2008b) donde las ideas y los valores se forman, transmiten, respaldan y combaten (Castells, 2009).

Los datos del Barómetro de las Américas de LAPOP de 2010 para los 17 países considerados en el estudio muestran que la frecuencia en el uso de Internet tiene un efecto positivo sobre la participación de los ciudadanos en protestas y manifestaciones callejeras. El porcentaje de personas que participan en protestas entre quienes usan Internet de manera diaria o casi diaria es

más alto que entre quienes se conectan a la red rara vez o nunca. Este dato demuestra que las nuevas tecnologías de información y comunicación, y en particular Internet, inciden de manera positiva en la participación ciudadana en protestas.

**Gráfico 8.6.** Porcentaje de participación en protestas, según uso de Internet



**Fuente:** *Barómetro de las Américas* (LAPOP).

Las TIC permiten una manera de interactuar más ágil, flexible y espontánea entre los actores, sobre todo si se comparan con las viejas tecnologías de la comunicación, que tendían a generar flujos de información unidireccionales. Gracias a las TIC, los ciudadanos tienen una participación más activa en la política y se amplían las posibilidades de acción colectiva debido al fácil acceso y a los bajos costos de utilizar tanto Internet como telefonía móvil.<sup>1</sup> Participar en

<sup>1</sup> Según datos de la conferencia realizada por Manuel Castells bajo el título “Ni Dieux, Ni Maître: Les réseaux”, el 28 de junio de 2011 en la Maison des Sciences de l’Homme en París, el número de internautas en el mundo ha aumentado de 40 millones en el año 1996 a 2 mil millones en 2011. Otro dato relevante se encuentra en el uso de teléfonos celulares, que creció de 11 millones de portadores de teléfonos móviles en 1991 a 5,3 miles de millones en 2011; en otras palabras, el 90% de la humanidad posee un teléfono celular.

un foro, un blog o un grupo dentro de una red social está más al alcance que otras formas de participación política.

Al mismo tiempo, las TIC permiten crear canales informales de diálogo que generan una comunicación más fluida, también gracias a la opción de anonimato de los participantes. Esta posibilidad hace que, por un lado, no se visibilicen las diferencias de edad, raza, género, etnia y nacionalidad y, por otro, no haya una exposición, que en algunos casos podría ser riesgosa, al momento de difundir mensajes contestatarios o apoyar causas políticas. Además, todas las personas que acceden a Internet tienen las mismas oportunidades de participar (Neumayer y Raffl, 2008), y en este sentido la red tiene una potencialidad democratizadora e igualitaria única y funciona como equalizador del poder de creación de sentido y difusión de información. A nivel tecnológico, todas las personas tienen las mismas oportunidades de participar pero precisan de ciertas habilidades previas para hacerlo. Eso implica una parcial redistribución del poder y un cambio en el costo oportunidad de los individuos para generar nuevos discursos y narrativas, gracias a la significativa reducción de los costos de difusión de estos mensajes. Los blogs son ejemplos de medios fáciles de usar, y su revolución en términos de comunicación está vinculada de manera directa con el aumento de la creación y difusión de nuevos espacios individuales de producción de sentido con potencialidades reales de volverse sociales y colectivos (Fontana, 2011).

De este modo, la red se convierte en un mecanismo más democrático, donde se gesta una “nueva politicidad” caracterizada por desarrollar acciones que se despliegan en la vida cotidiana, lejos de los lugares tradicionales de la política (PNUD, 2009). Por ejemplo, se crean movilizaciones políticas a través de celulares e Internet, que son coordinadas en breves períodos de tiempo y en ocasiones aglutinan a millones de personas no sólo a nivel local, sino también alrededor del mundo.

Además, por medio de la red, las ideas pueden ser expresadas libremente y sin censura en la mayoría de los países.<sup>2</sup> Esto implica que los gobiernos deben lidiar de forma cada vez más contundente con un creciente potencial destabilizador proveniente de la red y de las nuevas tecnologías, dado que pueden generar voces contestatarias y discrepantes difíciles de callar. Bajo tales circunstancias, surgen nuevas formas de poder centradas en la información y en las redes de comunicación que desafían el poder del Estado, ya debilitado por los retos a su soberanía impuestos por la globalización y por frecuentes crisis de legitimidad política (Castells, 2001).

2 Países como China, Corea del Norte, Cuba, Arabia Saudita y Túnez censuran el uso de Internet.

## LOS ACTORES Y LOS CONFLICTOS EN LA RED

Internet no es sólo un gran mercado, un generador de poder y un espacio con connotaciones políticas, sino también una fuente de interacción social entre actores muy diversos: individuos, grupos, organizaciones, movimientos sociales, etc. (Fuchs, 2006). A continuación, analizaremos las maneras en las que los siguientes actores se desenvuelven en la red:

- a) los movimientos sociales clásicos;
- b) los movimientos o actores espontáneos;
- c) el Foro Social Mundial como espacio de encuentro entre actores.

### MOVIMIENTOS SOCIALES CLÁSICOS EN LA RED

En la actualidad, gran parte de los movimientos sociales tradicionales latinoamericanos utilizan las páginas web para posicionarse a nivel local y mundial. Mediante esta vía difunden sus valores e ideas, aumentando las posibilidades de promover un cambio político o cultural (Castells, 2009) y de influir en la opinión pública. Además, el uso de las TIC, en particular de Internet, permite a los movimientos interactuar y coordinar actividades y socializar experiencias tanto internamente como con otras redes y organizaciones.

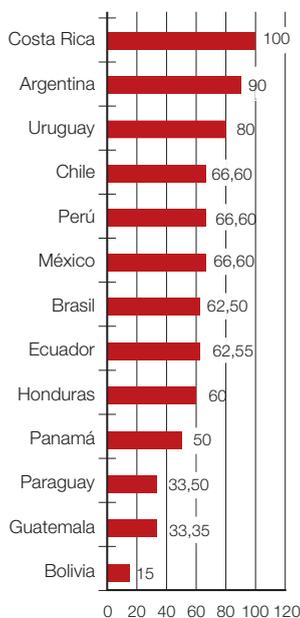
Un ejemplo de ello es la página de la Comunidad Web de Movimientos Sociales (<[www.movimientos.org](http://www.movimientos.org)>), que aglutina a diversas redes y coordinadoras sociales de América Latina y el Caribe. En ella se realiza un seguimiento de las actividades que realizan los principales movimientos sociales del continente y su calendario de actividades. El sitio web es un espacio de reflexión e intercambio de información e ideas en relación a los desafíos y experiencias de los diferentes movimientos sociales.

La red crea un canal de comunicación de los movimientos con la sociedad que repercute en un aumento del nivel de transparencia pues en las páginas web divulgan información sobre las organizaciones, sus objetivos, las actividades que realizan, y esto se traduce en un mayor control ciudadano (Luchmann y otros, 2008). Además, por medio de la web los movimientos sociales pueden sumar miembros y alcanzar a una mayor cantidad de personas.

Las TIC permiten difundir mensajes y discursos de los movimientos por medio de videos –tal como lo hacen los zapatistas–, mantenerse en contacto con sus miembros a través de correos electrónicos, transmitir sus actividades e incluso recaudar fondos, creando una “autocomunicación masiva”: masiva por la audiencia global, autogenerada en contenido y autoelegida en relación al receptor de los mensajes (Castells, 2001).

Entre los principales actores<sup>3</sup> que se han movilizado en los 17 países en el curso del año, el 59% tiene presencia en la red, sea a través de una página web, un blog o un grupo en determinada red social, donde ponen de manifiesto sus ideas, orientaciones y demandas. Si bien más de la mitad de los actores considerados cuenta con presencia en la red, aún se perciben grandes brechas de visibilidad entre los movimientos sociales, puesto que el 41% todavía no utiliza este tipo de mecanismos para difundir y transmitir sus mensajes y demandas.

**Gráfico 8.7.** Porcentaje de actores con presencia en la red



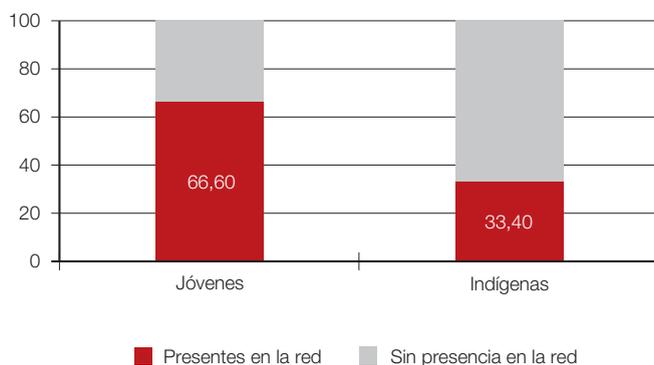
**Nota:** Colombia, El Salvador y Venezuela sólo tienen a un actor que cuenta con más de cinco episodios conflictivos; por este motivo no fueron agregados al gráfico.

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>3</sup> Es decir, sólo aquellos actores que protagonizaron más de 5 episodios conflictivos en un determinado conflicto en el período de estudio. Argentina tiene 20 actores; Bolivia, 19; Brasil, 8; Chile, 9; Colombia, 1; Costa Rica, 1; Ecuador, 7; El Salvador, 1; Guatemala, 3; Honduras, 5; México, 6; Panamá, 4; Paraguay, 9; Perú, 11; Uruguay, 15, y Venezuela, 1. La cantidad de actores

Las relaciones entre los actores que tienen presencia en la red adquieren un mayor sentido al analizar los datos por país. Es claro que tanto el nivel de desarrollo como el porcentaje de uso de Internet inciden en la cantidad de actores con presencia en la red. Por un lado, países como Costa Rica, Argentina, Uruguay y Chile presentan alto índice de desarrollo humano (IDH) y mayor uso de Internet, y cuentan con un amplio porcentaje de actores representados en la red. En el otro extremo se encuentran Paraguay, Guatemala y Bolivia, los países con menor desarrollo en la región y menor uso de Internet, y en donde existe un porcentaje muy bajo de actores sociales que cuentan con páginas web, blogs o redes sociales para difundir sus demandas.

**Gráfico 8.8.** Porcentaje de actores jóvenes e indígenas con presencia en la red



**Fuente:** Elaboración propia.

A la vez, cabe destacar un fenómeno significativo de marginación de los actores indígenas también en el mundo virtual. Sólo el 33,4% de los actores indígenas y campesinos cuenta con una página web, blog o participa de una red social. De ese porcentaje, la mayoría son movimientos sociales relativamente grandes y con alcance nacional, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), mientras que actores como los campesinos sin tierra en Paraguay y/o pobladores indígenas en general carecen de instrumentos y mu-

---

con presencia en la red está relacionada con la diversidad de actores relevantes para los conflictos, y no sólo con el desarrollo de Internet por país.

chas veces de los conocimientos para utilizar adecuadamente los sitios web y hacer conocer sus demandas. Es importante resaltar que si los pobladores campesinos se encuentran excluidos de las páginas web, blog y redes sociales, no lo están de la telefonía móvil.

Por último, los movimientos que involucran a jóvenes cuentan con un amplio porcentaje de presencia en la red (66,60%). Este tipo de actores son en gran parte estudiantes de colegio. Los jóvenes prefieren utilizar, en la mayoría de los casos, redes sociales como Facebook y blogs. Estas tienen algunas ventajas comparativas relevantes y, en especial, un costo casi nulo frente a la potencialidad de llegar a un número de personas muy alto.

#### MOVIMIENTOS ESPONTÁNEOS EN LA RED

La sociedad red cuestiona las formas tradicionales de movilización y organización social y, en cuanto a los actores, requiere un esfuerzo de recategorización y de repensar conceptos clásicos, como el de “actor estratégico” y “actor estructural”. Estas categorías analíticas parecen perder su relevancia frente a una redefinición de los mapas de actores con potencial impacto en los equilibrios macro y en la gestión de la gobernabilidad de los países. Las nuevas dinámicas sociales impulsadas por las TIC invitan a poner en discusión la correspondencia, muchas veces presumida, entre actores estratégicos y actores estructurales. Si definimos el actor estratégico como “todo aquel individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Prats I Catalá, 2001: 18), en el nuevo panorama comunicacional habría que considerar el hecho de que, cada vez con más frecuencia, existen actores coyunturales que adquieren gran fuerza estratégica, o actores no estructurales que se vuelven estratégicos gracias a un hecho desencadenante. Al mismo tiempo, estas dinámicas debilitan el potencial estratégico de los actores estructurales clásicos, como los sindicatos, las uniones, etc.

En este nuevo contexto, resulta fundamental preguntarse cuáles son los factores que determinan el grado de importancia estratégica de un actor. La respuesta no es unívoca, sino más bien multifacética. Por un lado, hay que considerar la capacidad de movilización histórica de los actores, pero a esto hay que añadir su potencial interacción comunicativa y su capacidad de reproducción y difusión virtual. Dados estos cambios, es esencial tomar en cuenta las consecuencias respecto del análisis de riesgo en términos de gobernabilidad. Y en este sentido, el elemento más importante quizás sea el evidente aumento del grado de imprevisibilidad de los conflictos y de las crisis.

Los actores espontáneos que se constituyen gracias a las TIC son los nuevos actores estratégicos de las sociedades mediatizadas. Se caracterizan por nacer

a partir de la web o de la telefonía celular: el malestar o las demandas generalizadas son transmitidas de modo espontáneo por miles de personas, en un período de tiempo relativamente corto, vía redes sociales, blogs, foros, cadenas de mails o mensajes de texto.

Mediante estos instrumentos, los ciudadanos pueden organizarse frente al conflicto y propagar información (Castells, 2001). Es lo que De Ugarte denomina “ciberactivismo”, esto es, “una estrategia que persigue el cambio en la agenda pública mediante la difusión de un determinado mensaje y su propagación a través del ‘boca en boca’ multiplicado por los medios de comunicación y publicación electrónica personal” (2008: 1). Según el mismo autor (2010), el ciberactivismo tiene dos fases: una deliberativa, “en la que a través de los blogs y los foros se abre el debate”, y otra de movilización, “en la cual a partir de *e-mails* y mensajes de celular la gente sale a la calle”.

En los últimos años se han presentado experiencias en las que el cambio en la agenda pública a través de actores y movilizaciones que nacen en las redes virtuales se llega a concretar con éxito (un ejemplo es el caso de #Internetnecesario en México). Tanto Internet como la telefonía móvil juegan un papel preponderante para la expansión de los movimientos espontáneos, que además tienden a ser puntualmente coyunturales: una vez logrados los objetivos perseguidos, estos actores tienden a desaparecer de la escena pública. Los movimientos se vuelven “líquidos” (Bauman, 1999) y posmodernos (en el sentido de que van más allá de las instituciones de la modernidad, en particular el Estado-nación), y se moldean a partir de los nuevos pliegues de la globalización, por un lado, y de renovadas raíces locales, por otro, sin que esto necesariamente los vuelva contradictorios.

La globalización ha traído como consecuencia el fortalecimiento de las capacidades individuales, donde prima la espontaneidad, el carácter voluntario del activismo político y la autoorganización (Beck y Beck-Gernsheim, 2002). Como resultado, se hace indispensable redefinir los proyectos colectivos: “La cuestión es cómo lo individual es resultado de un compromiso colectivo, y cómo lo colectivo puede ser pensado desde la agencia individual” (PNUD, 2009: 49).

Parece ser que la red aísla a las personas del mundo real, exacerbando el individualismo; sin embargo, existe una amplia discusión al respecto. La red no sería un aislante de la vida real, sino otra forma de expresión de lo real. Si bien es cierto que estas nuevas formas de socialización pueden distanciar a las personas entre sí y de la realidad social, también pueden generar espacios de aproximación, negociación y diálogo entre miembros de diferentes sectores sociales. “Internet no es sólo una herramienta indispensable en el mundo laboral y una buena fuente de información, sino también un poderoso medio de comunicación” (PNUD, 2009: 245) y de movilización. En la sociedad red, las personas pueden movilizarse por medio de las compu-

tadoras, desarrollando una acción individual que tiene un efecto colectivo (PNUD, 2009).

Como consecuencia de esta forma de movilización, se reconfiguran los actores estratégicos. Actores no estratégicos hasta ese momento pueden gestarse repentinamente a través de la web y convertirse en determinantes de un conflicto. Por tanto, los gobiernos deben tomar en cuenta a las TIC para dar seguimiento a actores potencialmente estratégicos que pueden gestarse en la red y, de esta manera, gestionar oportunamente sus malestares y protestas.

#### EL FORO SOCIAL MUNDIAL COMO UN ESPACIO DE ENCUENTRO ENTRE ACTORES SOCIALES

Aunque se registra una tendencia al desplazamiento tanto de los movimientos sociales clásicos como de los espontáneos hacia la red, su dimensión pública no es sólo virtual, sino que también está compuesta por lugares físicos de encuentro e intercambio. El más importante a nivel global es el Foro Social Mundial (FSM).

El FSM nace en el año 2001 en Porto Alegre, vinculado con las exitosas movilizaciones realizadas en Europa contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en 1998, y en Seattle contra la Organización Mundial de Comercio (OMC) en noviembre de 1999. Desde entonces, se ha convertido en un espacio en el que comparten experiencias y debates movimientos sociales, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que tienen como común denominador un firme rechazo de las políticas neoliberales. Como escribe Cándido Grzybowski, “la gran fuerza del Foro Social Mundial radica en su carácter novedoso. Se trata de una iniciativa de la emergente sociedad civil planetaria que apunta a valorar las prácticas de lucha y de participación ciudadana en las diferentes sociedades, y busca dar una dimensión mundial a las propuestas que surgen de ellas” (2001: 1).

El FSM es un lugar de encuentro y convergencia, donde se dan a conocer nuevos actores y se proponen agendas y alternativas a los problemas mundiales. Bajo el lema “Otro mundo es posible”, miles de personas se reúnen todos los años para enfrentar los siguientes retos: a) generar una agenda común; b) dar una mayor importancia y peso a los movimientos sociales y a otros actores sociales; c) elaborar un “proyecto histórico colectivo”; d) ampliar los espacios del FSM; e) compartir las lecciones aprendidas para fortalecer las luchas comunes (Álvarez, 2006). Es un espacio donde los movimientos se dan cita y están “unidos bajo un mismo objetivo e involucrando a viejos y nuevos opositores del neoliberalismo y la globalización” (Padilla Vargas, 2003: 17).

A 10 años de creación del FSM, presentamos un balance y análisis tanto de la variedad de temáticas como los lugares en donde el Foro se llevó a cabo año tras año.

Respecto de las temáticas tratadas en el FSM, desde el año 2001 hasta el 2010 se puede observar que prevalecen los temas culturales con el 56%, le siguen las temáticas relacionadas con lo institucional y de gestión con el 28% y, en tercer lugar, las correspondientes a la reproducción social con el 16%. El amplio tratamiento de los conflictos culturales en el FSM se debe a que este tipo de conflictos busca cambiar los modos de vida y, por eso, son estratégicos.

**Gráfico 8.9.** Análisis del temario del Foro Social Mundial (2001-2010)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la página <[www.forosocialmundial.com.br](http://www.forosocialmundial.com.br)>.

Dentro de las temáticas culturales más recurrentes, se encuentran las relacionadas con el medio ambiente, la reivindicación de identidades, los derechos humanos y la paz, confirmando el importante papel de la cultura en el nuevo contexto globalizado latinoamericano.

El año 2005 se destaca como el principal punto de inflexión en la historia del Foro. A partir de entonces, las temáticas se expanden y se tocan cuestiones más específicas, de mucho interés para los movimientos antiglobalización congregados en el Foro. Además, participan 150 000 personas, una cifra récord en los 10 años del FSM.

El papel de Internet fue esencial puesto que se convirtió, a la vez, en su forma de organización y en su modo de actuación (Castells, 2009). Los movi-

mientos interesados en participar de los foros sociales accedieron a la página web para inscribirse e informarse sobre las temáticas a tratar. A la vez, los interesados que no pudieron asistir tuvieron acceso a los documentos con las conclusiones generales y a toda la información relevante a través de la plataforma *on line*. El FSM adquiere una especial relevancia al convertirse en el lugar de encuentro cara a cara por excelencia de todos los movimientos alterglobalizadores que comparten la creencia de que se puede crear un mundo diferente, en contra del imperialismo (Wieviorka, 2006), generando una globalización distinta, solidaria y humana.

### ESTUDIOS DE CASO

A continuación, se describen unos casos en los que las nuevas plataformas de las TIC han jugado un papel central en la difusión de información y la organización de las movilizaciones, así como han sido fundamentales a la hora de medir los resultados concretos obtenidos.

#### EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL DE LOS “PINGÜINOS” EN CHILE

El movimiento estudiantil pingüino<sup>4</sup> surge en 2006 ante las demandas de los estudiantes chilenos por una mejora en la calidad de la educación. La juventud en Chile era percibida hasta ese entonces como un sector poco visible ante la opinión pública y poco considerado por los gobiernos a la hora de tomar decisiones sobre las políticas públicas educativas.

El movimiento estuvo orientado a exigir la mejora de la prestación de servicios educativos y a modificar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza promulgada en la época de la dictadura de Pinochet. Las demandas consistían en un primer momento en el reclamo de la gratuidad del transporte escolar y de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), y luego se transformaron en demandas más estructurales, como la modificación de la Jornada Escolar Completa (JEC) y la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Gerter y Ramos, 2008).

El éxito del movimiento pingüino fue posible sobre todo gracias a la organización de los estudiantes, que se mantuvieron coordinados mediante el uso de las TIC a lo largo del conflicto. Las movilizaciones y los dos paros nacionales se gestaron a través de Internet, en especial de blogs, y del correo electrónico.

4 Se los llama “pingüino” por el uniforme que utilizan los estudiantes de ese país.

co, que además sirvieron para difundir sus reivindicaciones (Coscione, 2009). Los mensajes de texto por celular fueron uno de los medios más utilizados, debido a su bajo costo y a su alta difusión, junto con los *photoblogs*, es decir, bitácoras fotográficas creadas por jóvenes estudiantes para difundir imágenes de las manifestaciones.

Este movimiento es un claro ejemplo en la región de un conflicto en el cual el uso de las TIC se vuelve fundamental para generar movilización y protestas; una herramienta utilizada por jóvenes que expresaron sus demandas de manera satisfactoria, aprovechando las potencialidades que las nuevas tecnologías ofrecen.

#### #INTERNETNECESARIO Y LA CIBERPROTESTA

El grupo #Internetnecesario nace en octubre de 2009 en México a través de la red social Twitter, a raíz del malestar de miles de usuarios ante la aprobación en la Cámara de Diputados del aumento del 3% del costo de las telecomunicaciones a partir del año 2010.

Sobre la base de la nueva norma, el costo de Internet aumentaría el 3%, al ser considerado un bien suntuario. La reacción de los usuarios fue inmediata: “Internet no es un lujo” reclamaban por Twitter, provocando una ciberprotesta entre las 22:00 horas del 19 octubre y las 5:00 del día siguiente. Dicha protesta logró una movilización en la red de alrededor de 10 240 personas y 51 700 mensajes (Torres, 2009). Los mensajes trascendieron en muy pocas horas a miles de usuarios, generando repercusión incluso en los medios de comunicación tradicionales (radio, prensa y televisión).

En los días posteriores a la protesta, el presidente del Senado mexicano, Carlos Navarrete, convocó una reunión con algunos representantes de los activistas de #Internetnecesario para establecer un diálogo (Riva Palacio, 2009), legitimando así la protesta y poniendo el tema en la agenda pública.

El impacto que tuvo la ciberprotesta de #Internetnecesario fue muy grande, sobre todo por sus resultados concretos. La Cámara de Senadores aprobó no grabar con el 3% el servicio de Internet, por lo que la protesta resultó exitosa y demostró el poder de movilización e influencia que posee la red.

#### UN MILLÓN DE VOCES CONTRA LAS FARC

Esta iniciativa nace en la red social Facebook en enero de 2008 en Colombia, con el objetivo de organizar una marcha masiva a nivel nacional en contra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Oscar Morales, un joven ingeniero, fue el creador del grupo. Él mismo se sorprendió al ver cómo el primer día 3.000 personas se unían a la red, que más tarde llegó a contar con 300 000 adherentes (Neumayer y Raffl, 2008).

Bajo el lema “No más secuestros, no más mentiras, no más muertes, no más FARC”, el grupo creado en Facebook generó repercusión no sólo en la red social, sino también en los medios de comunicación y en el espacio público real. La marcha convocó a alrededor de cuatro millones de colombianos, quienes salieron a la calle el mismo día y con el mismo fin (Riva, 2008), y se replicó en 165 ciudades alrededor del mundo (Neumayer y Raffl, 2008). Un millón de voces contra las FARC demuestra la fuerza de un colectivo reunido en torno a un objetivo de protesta común, organizado y movilizado mediante la red.

### CONCLUSIONES

Las TIC contribuyen a modificar la capacidad de agencia de los actores colectivos, facilitando la organización de las movilizaciones, la circulación de información y la creación de redes transnacionales, gracias al fácil acceso, el bajo costo y la cantidad de receptores. La red posiciona determinadas demandas en la agenda pública y en la agenda de los medios de comunicación tradicionales, y muchas veces genera impactos concretos en las demandas y en las dinámicas de la acción colectiva.

El FSM es el espacio por excelencia donde los movimientos sociales que comparten una visión alterglobalizadora se reúnen, discuten sus agendas y demandas, y comparten experiencias y contactos. Internet juega un papel importante en el FSM, como una herramienta de interacción e información entre actores, y de difusión de ideas y resultados del debate a nivel mundial.

## 9. Escenarios de conflictividad social en América Latina, 2012-2015

A partir de los lineamientos generales ya esbozados en este libro, determinaremos en el presente capítulo dos dimensiones o variables que sintetizan la dinámica del conflicto (el clima social y la capacidad política para el procesamiento de conflictos), y plantearemos cuatro relatos de escenarios nacionales de mediano plazo a partir de la situación y la evolución de los conflictos en la región.

El paradigma normativo que alimenta estos relatos está asociado con *la búsqueda de una relación fecunda entre capacidad de acción constructivista de la política y un clima social de progreso y bienestar ciudadano*. Desde luego, en la actualidad no hay ni un país con semejante configuración, pero varios de la región –como Uruguay, Costa Rica, Brasil y Argentina– presentan tendencias significativas que, con múltiples conflictos y problemas, se orientan hacia una pragmática constructivista del conflicto, y gozan de climas sociales relativamente optimistas. En definitiva, la construcción de escenarios con un orden conflictivo se perfila, según el paradigma aquí contemplado, como la mejor garantía de una democracia sostenible.

### TENDENCIAS GENERALES

En el período estudiado, entre octubre de 2009 y septiembre de 2010, Latinoamérica debió procesar alrededor de 2.318 conflictos nuevos. En cuanto al campo de conflictividad, predominan los conflictos por reproducción social (47%), seguidos por los conflictos institucionales (38%) y por los culturales (16%).

El Estado, sin ser el único referente de los conflictos, es el actor más demandado: 8 de cada 10 conflictos lo tienen como principal referente de las demandas sociales al Estado, confirmándolo como el centralizador del malestar colectivo. En oposición a esta centralización, los actores colectivos de la sociedad tienden a una progresiva fragmentación, siendo los vecinales-comunales los principales actores demandantes en 1 de cada 5 conflictos. Otro rasgo importante es que el espacio urbano es catalizador de la conflictividad, y las ciudades

capitales se erigen como el perímetro privilegiado para la concentración de las manifestaciones de las demandas sociales.

Esta relación estaría evidenciando una situación en la que predominan Estados con débil estatalidad y sociedades policéntricas, pero también países en los cuales existe un desfase crónico entre instituciones débiles y demandas sociales contundentes, o bien sociedades con instituciones fuertes pero con escasa cantidad de conflictos donde, sin embargo, los niveles de radicalidad son relativamente altos.

Como ya hemos analizado, la conflictividad en América Latina comparte rasgos comunes: plataformas de exclusión y desigualdad crónicas en su mayoría cuestionadas por la ciudadanía, conflictos complejos que asocian tales desigualdades con el número de conflictos y su intensidad, combinación de protestas sociales que se expresan tanto en el plano social-nacional como en el plano cultural-global, racionalidades prácticas en los conflictos por reproducción social que conviven con demandas de mayor eficacia institucional y con conflictos culturales de carácter sistémico. Asimismo, aparecen Estados omnipresentes en todas las esferas de los conflictos con serias limitaciones para procesarlos y sociedades con conflictos cada vez más fragmentados, nuevos espacios públicos vinculados con sistemas de comunicación donde se representan de manera contradictoria los conflictos, y conflictos que tienden a desplazarse crecientemente hacia las redes de información y comunicación con efectos multiplicadores en los nuevos escenarios de poder. En suma, existe una mayor complejidad social vinculada con sistemas políticos y Estados con relativas y limitadas capacidades de gestionarla.

Sin embargo, los países de la región, en sus diferentes situaciones, viven un momento único de oportunidades políticas y económicas que permiten pronosticar escenarios de avances sustantivos tanto en términos de desarrollo como de democracia. No obstante, ello supone un incremento generalizado en la capacidad política de procesamiento de los conflictos de las sociedades y de sus Estados.

Las tendencias generales y los rasgos de conflictividad descritos se constituyen en los datos de fondo a partir de los cuales se reflexiona la lógica de los escenarios de conflictividad social a mediano plazo en América Latina. Estas tendencias constituyen hilos comunes a toda la región. Sin embargo, el esquema analítico propuesto en los siguientes párrafos a partir de estos datos generales se propone plantear una síntesis y una reflexión que consideren los matices y las condiciones excepcionales que caracterizan a los diferentes países. Se trata de introducir de esta manera algunas particularidades al planteamiento general del presente libro, considerando que si bien un patrón general común de la conflictividad destaca como tendencia empírica, y resulta por lo tanto un dato cardinal en términos analíticos y comparativos (a nivel de

país, subregional, regional y global), asimismo, desde una mirada prospectiva, es relevante considerar las peculiaridades de cada contexto nacional. A pesar de que la dimensión nacional está en parte en crisis, bajo el impacto a nivel latinoamericano de tendencias más bien globales, sigue siendo un ámbito estratégico fundamental, tanto en términos propiamente geopolíticos como en el momento más estrictamente normativo de la reflexión, pues sin duda los Estados nacionales continúan siendo los principales responsables de la implementación de ciertos tipos de políticas públicas y, en consecuencia, los promotores de ciertos modelos de desarrollo e ideas de democracia.

### LAS VARIABLES DE LOS ESCENARIOS

La construcción de los escenarios de mediano plazo de la conflictividad social en América Latina surge a partir de la siguiente pregunta: *¿Qué condiciones determinan la cantidad de conflictos y su intensidad en los distintos contextos nacionales?* En función de esta cuestión inicial, se definieron una serie de variables centrales. La primera de ellas es el *clima social*, que depende del tipo de factores que impactan en la mejora o deterioro de la calidad de vida, así como de sus tiempos y mecanismos. En este sentido, existen factores que pueden detonar, en el corto plazo, el malestar de las personas, pero también existen acumuladores que, en el mediano plazo, tienen potencial para derivar en un malestar generalizado.

Sin duda, los *acumuladores de tensión* de largo plazo se relacionan con la persistencia de un modelo de desarrollo excluyente, la presencia de distintos tipos de brechas sociales y una sociedad caracterizada por una desigualdad compleja y multifacética. Estos factores, como se ha visto, constituyen la plataforma básica de la conflictividad en la región, y, considerando sus diferentes matices y manifestaciones en los distintos ámbitos sociales, alimentan los diversos campos de conflictividad generando panoramas variados y asincrónicos.

El modelo económico socialmente excluyente que ha dominado durante siglos en la mayoría de los países latinoamericanos ha generado problemas endémicos de pobreza y desigualdad. Estas son las variables calóricas de la conflictividad, sobre todo por la reproducción social: el centro y la energía del sistema. Cuando aumentan la pobreza y la desigualdad, se acrecienta y se extiende la inestabilidad. Si, por un lado, los índices de pobreza e indigencia han mejorado a lo largo de los últimos años y las proyecciones apuntan a la estabilidad de esta tendencia, por otro lado, América Latina continúa siendo el continente más desigual del mundo (CEPAL, 2010d: 185; PNUD, 2010). La percepción de desigualdades en una sociedad aumenta la frustración y el sen-

tido de marginación de los individuos, así como su sentimiento de injusticia; lo cual implica cierto nivel de insatisfacción y malestar que puede conducir a manifestaciones relativamente violentas. Los conflictos están también vinculados con las dinámicas de inclusión/exclusión. Como hemos visto, la inclusión social padece una crisis endémica en América Latina, a través de niveles de exclusión que han mantenido o aumentado las brechas entre sus habitantes, generando sociedades con una distancia demasiado grande entre ricos y pobres (Vega, 2004: 45).

A las brechas clásicas de tipo económico se añaden otros tipos de diferenciaciones normativas e institucionales, que han sido definidas como “brechas de estatalidad”. Este concepto se refiere a la distancia entre la formulación de una política pública y el poder institucional del Estado para beneficiar realmente a la sociedad e implementar las decisiones políticas en todo el territorio nacional alcanzando los resultados esperados (PAPEP-SAPEM, 2011). Se trata de otro acumulador estructural de tensión, porque está asociado con el sistema político y sus capacidades instaladas de diseño e implementación de políticas públicas (no con factores coyunturales), y constituye una de las barreras más duras en el desarrollo y la democracia en América Latina.

La desigualdad no es sólo un fenómeno económico, sino que permea todos los ámbitos de la vida social. Los vínculos entre individuos y grupos sociales se basan en relaciones y equilibrios de poder y mecanismos de subordinación que se fundamentan en distinciones fisionómicas, clasistas, étnicas y lingüísticas, con una base multicultural por lo general muy fuerte. Se dibujan así a lo largo del continente sólidas brechas socioculturales e identitarias, mecanismos de discriminación y desigualdad que de ellas se alimentan y que constituyen los pilares de una tipología relativamente más reciente y estratégica de conflictividad social.

En cuanto a los *detonadores de tensión de corto plazo*, son aquellos que, más allá de las condiciones generales y únicas en cada Estado, de activarse provocarían un inmediato malestar en la ciudadanía y, de esta manera, un alza en el número de conflictos y tal vez en su radicalidad. Es posible identificar distintos detonadores en correspondencia con los tres campos de conflictividad.

En lo referido a la reproducción social, los detonadores de tensión podrían estar vinculados al desempleo masivo, la hiperinflación, un recorte súbito de subsidios a bienes primarios y la pérdida imprevista de ahorros. En el campo de la institucionalidad o la calidad de gestión, los detonadores estarían más bien relacionados con el deterioro acelerado de servicios, la interrupción en la provisión de bienes públicos o con el colapso del sistema bancario y financiero. Asimismo, la polarización ideológica aguda en el nivel de las elites, la “parálisis” legislativa o la sensación generalizada de ilegitimidad pública del gobierno y la desconfianza profunda en la capacidad de gestión de los actores

políticos también pueden hacer detonar el malestar social y derivar en un aumento en el número y la radicalidad de los conflictos. En el campo cultural, por otra parte, los detonadores estarían dados por la suspensión arbitraria y masiva de libertades públicas y civiles y la vulneración repentina de derechos políticos.

Así, la variable clima social sintetiza estas dimensiones y muestra el grado de malestar o felicidad que la sociedad respira en los distintos contextos nacionales. Cuando el clima social es relajado, prima en general cierta distensión y optimismo, los espacios o nichos de malestar estructural son más acotados y la detonación de factores de desequilibrio de corto plazo es menos probable. Por el contrario, en un clima social negativo y tenso predomina un malestar generalizado en el que, o bien los acumuladores no están en latencia sino que se vuelven un dato de contexto determinante, o bien eventos coyunturales –detonadores– han tenido lugar, llevando a un malestar general.

Si consideramos que todas las sociedades latinoamericanas conviven con brechas económicas, sociales y de estatalidad de variada magnitud, y que también los contextos más estables podrían sufrir desequilibrios debidos a factores coyunturales repentinos e imprevisibles, podremos entender la existencia de los conflictos, su cantidad y su intensidad. Sin embargo, muchas de estas tensiones, en la medida en que se procesan en un plano constructivo, permiten crear condiciones innovadoras y sostenibles de desarrollo.

Otra variable a tener en cuenta es la *capacidad de procesamiento del conflicto*, enfocada en una relación entre Estado-sociedad-conflictos y construida a partir de una pregunta cardinal: *¿Qué capacidad tienen tanto el Estado como la sociedad para procesar el conflicto en términos políticos?* Se trata de la capacidad de trascender hacia un equilibrio caracterizado por un Estado legítimo con instrumentos y espacios institucionales amplios y eficaces para procesar de manera positiva los conflictos y, al mismo tiempo, una sociedad activa y dinámica caracterizada por una fuerte participación ciudadana en la vida pública y una dinámica de acción colectiva presente, pero no radicalizada. En otras palabras, se necesitaría no sólo de sociedades que protesten, sino que interactúen con otros actores y con el Estado, proyectándose como actores autónomos y deliberantes del desarrollo y de la democracia.

Los Estados latinoamericanos gestionan un promedio de 11 conflictos nuevos por mes, en términos generales; los países que registran el número más alto de conflictos son Bolivia, Perú y Argentina, con un total de conflictos superior a los 200. Por otro lado, los países menos conflictivos de la región son Costa Rica, Chile y El Salvador, con un promedio de 59 conflictos. Los datos demuestran la existencia de una sociedad latinoamericana con una significativa capacidad de acción social, pero también con importantes asimetrías en las capacidades de movilización: mientras en un extremo está Bolivia con un

promedio de 21,8 conflictos nuevos por mes, en el otro está Costa Rica, con un promedio de 2,3 (la relación entre ambos promedios es de 9 a 1).

Ahora bien, para entender y diferenciar las tipologías de conflictividad que predominan en los diversos países de la región, no se trata sólo de analizar la capacidad que tiene una sociedad de movilizarse o actuar de manera colectiva, sino que se debe considerar también la capacidad política y social de procesar los conflictos existentes, sean estos pocos o muchos, y el conjunto de imaginarios colectivos instalados en la sociedad, es decir, un aspecto más propiamente cultural vinculado con la conflictividad. Así, un contexto caracterizado por una sociedad y un ambiente político capaces de asumir el conflicto como una oportunidad para la modificación de ciertas condiciones, más que un perjuicio o un freno para el desarrollo, tiene mayores capacidades para procesarlo y avanzar en democracia. En este mismo sentido, una sociedad que se moviliza, pero asume su movilización y la protesta como una oportunidad para buscar y generar acuerdos (o condiciones para acuerdos) antes que como una forma de imponer una visión o una agenda, es una sociedad con capacidad de procesamiento del conflicto.

Entonces, en lo que hace a la sociedad, por una parte, la capacidad de procesamiento del conflicto sería la capacidad que esta tiene de actuar en colectivo, de movilizarse y de protestar; por otra, la capacidad de dotar de legitimidad a estos procesos a partir tanto de la socialización pública de la información como de la participación de los propios actores bajo una lógica constructivista.

Desde el Estado, la capacidad de procesamiento de conflictos estaría dada tanto por las capacidades institucionales y partidarias para gestionarlos como por la forma en la que el Estado tiende a abordarlos. Así, existen Estados con capacidades de gestión de los conflictos, mediante una institucionalidad fuerte, y otros que los gestionan a través de medios no formales. En Latinoamérica predomina una débil estatalidad, en la cual los conflictos tienden a escalar por falta de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones y plataformas de negociación. El Estado es un actor central en los juegos de poder y de conflicto, pero tiene limitada capacidad para gestionarlos y resolverlos con un sentido de cohesión social y de expansión democrática. Ello también explica, en parte, que en muchos países predomine una dimensión parainstitucional de la acción colectiva, en otras palabras, una gramática de relaciones entre Estado y grupos sociales que se mueve entre lo formal y lo informal.

Pero la capacidad de procesamiento del conflicto no sólo está establecida por la capacidad del Estado y de su institucionalidad de gestionarlo y/o mediarlo, sino también por la forma que tiene de interpretarlo y de abordarlo. Un abordaje positivo del conflicto no necesariamente implica capacidades institucionales fuertes, así como una institucionalidad débil no implica necesariamente capacidades débiles de procesamiento. En este sentido, la capacidad

de procesamiento del conflicto estaría dada por la forma que tiene la institucionalidad estatal de asumirlo (como una interpelación positiva de la sociedad o bien como una agresión de la sociedad a un orden dado). Por tanto, esta variable supone que, además de las capacidades institucionales de gestión del conflicto, importa el grado de tolerancia hacia la acción colectiva (entendida como una manifestación democrática), el cual estaría vinculado con un imaginario político y social positivo del conflicto.

### **NARRATIVA DE LOS ESCENARIOS**

A partir de las dos variables explicitadas, es posible identificar cuatro escenarios probables de conflictividad en América Latina para el período 2012-2015:

- El de países en los que prima la distensión social y se tiende a un orden conflictivo constructivo y plural (escenario 1).
- Un escenario en el cual los países guardan un orden institucional rígido o desproporcionado, cuyo abordaje del conflicto tiende a ser represivo o a negar el conflicto (escenario 2).
- El de países con alta vulnerabilidad frente a rupturas e importantes limitaciones en la predisposición constructiva hacia el conflicto (escenario 3).
- Un escenario en el cual los países mantienen un orden inestable originado por capacidades de procesamiento del conflicto, pero tienen dificultades para gestionar un malestar social generalizado (escenario 4).

#### **ESCENARIO 1. EL ORDEN CONFLICTIVO, CONSTRUCTIVO Y PLURAL**

Se trata del mejor escenario, en el cual el conflicto se asume como una expresión de la democracia tendiente a reducir o cerrar brechas sociales estructurales, tales como la pobreza y las desigualdades. Por tanto, persiste un clima social positivo que, sin embargo, coexiste con una conflictividad media, sobre todo en conflictos por reproducción social (por umbrales ampliados) e institucionales (por mejoras en la gestión pública). Aquí, el conflicto es una vía para el establecimiento de espacios de negociación institucionalizados.

La sociedad tiene una gran predisposición a la acción colectiva y genera importantes grados de conflictividad de nivel medio. Los actores movilizados asumen el conflicto como una vía para modificar y visibilizar situaciones percibidas como injustas, o para mejorar sus condiciones de vida. Es decir, es una

sociedad que actúa y legitima su accionar a partir de un abordaje positivo del conflicto.

Por otra parte, hay un sistema institucional con capacidad para gestionar los conflictos, ya sea a través de canales formales o parainstitucionales que, de una u otra forma, logran trascender hacia plataformas de negociación y solucionarlos antes de que se produzcan brotes violentos. La parainstitucionalidad asume el conflicto como una alerta social de ciertas condiciones que pueden degenerar en malestar generalizado y, por tanto, busca responder con decisiones concretas a la interpelación.

#### ESCENARIO 2. EL ORDEN DESPROPORCIONADO, RÍGIDO E INERCIAL

Se trata de un escenario en el que la conflictividad es media o baja, pero con una importante tendencia a la radicalización. Se da sobre todo en correspondencia con Estados de mediana legitimidad, débil participación ciudadana y en los que existen dificultades para asumir los desafíos que plantean los conflictos sociales.

En este escenario, se deben considerar dos elementos para entender la dinámica de radicalización: por un lado, existe una cultura de la represión instalada en las fuerzas de seguridad y en la institucionalidad estatal; por otro, una tendencia a negar la conflictividad como una vía con potencial transformador. En el primer caso, prima una hiperinstitucionalización que se inclina a reprimir el conflicto por asumirlo como una agresión al orden democrático. Este abordaje tiende a ser la respuesta de una sociedad cuya cultura política ha sido moldeada, en gran medida, por períodos muy autoritarios y represivos. En el segundo caso, se trata de sociedades que perciben el conflicto como una obstaculización para el desarrollo y, por tanto, lo asumen como una expresión que deteriora el progreso.

Si bien en este escenario prima la distensión social, los nichos de malestar tienen dificultades para encontrar canales de expresión. Es un escenario en el cual los Estados tienen capacidades limitadas para gestionar el conflicto, ya sea por cómo lo abordan, en sentido cultural, o por la forma aplicada técnicamente para gestionarlo.

#### ESCENARIO 3. EL ORDEN VULNERABLE A RUPTURAS REGRESIVAS

Se trata de un escenario en el que el Estado no tiene capacidad para gestionar la creciente inestabilidad. Son Estados en los que existe una progresiva percepción de frustración y en los que el sentido de marginación de los individuos y su sentimiento de injusticia tienen potencial para transformarse en insatisfacción y malestar, que pueden conducir a manifestaciones relativamente violentas.

Las demandas sociales no son sólo una expresión de la desigualdad y las brechas sociales, sino que se trasladan a la arena institucional, cuestionando sus debilidades crónicas y su incapacidad de inclusión. En estos países existe un problema casi estructural de gestión de los conflictos que tiende a degenerar por la incapacidad política institucional y estatal de atender las demandas e identificar las necesidades y urgencias de la población.

Son Estados que deben gestionar un importante número de conflictos en los que existe un malestar acumulado derivado de una percepción social considerada injusta; los conflictos escalan por falta de marcos institucionales capaces de ofrecer soluciones y a esto se le suman, además, tendencias y percepciones de inseguridad y de violencia.

#### ESCENARIO 4. EL ORDEN INESTABLE, SATURADO E INSUFICIENTE

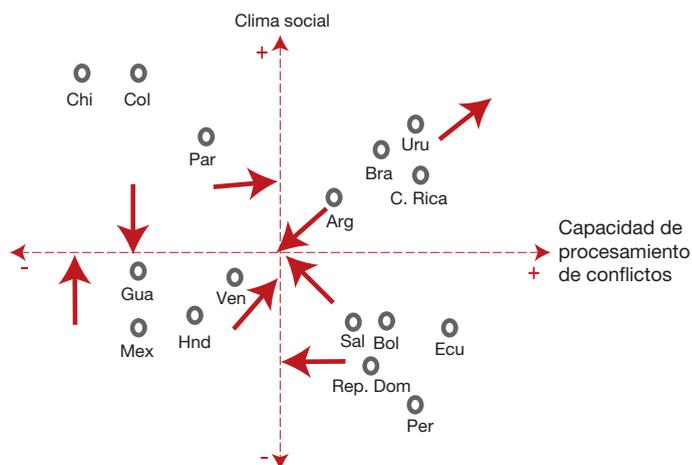
Este escenario se caracteriza por una alta conflictividad, que tiende a superar las capacidades institucionales de gestión de los conflictos y deriva de una importante capacidad de movilización colectiva de la sociedad que, sin embargo, no siempre se traduce en acuerdos y resultados.

En esta tipología de países, el Estado es el actor más fuerte y el que centraliza el malestar colectivo, pero es incapaz de gestionar la progresiva fragmentación de los actores y la multiplicación de las demandas. Se trata de sistemas con bajo desempeño institucional y administrativo en los que las limitaciones se traducen en un deterioro de la legitimidad de sus gobiernos.

Desde el lado estatal, prevalece una actitud de relativa tolerancia al conflicto (dado que se genera un imaginario que lo percibe como una manifestación democrática), mientras que la sociedad lo asume más como una vía de imposición que de generación de condiciones para la negociación. Por tanto, la relación entre la institucionalidad estatal y la sociedad posee un potencial para dar un salto constructivo, pero está limitado por debilidades institucionales y por la sobrecarga de demandas.

Aquí se desarrolló un ejercicio de simulación con un grupo de expertos latinoamericanos para detectar tanto la situación como las tendencias de mediano plazo en los diferentes países de la región. El gráfico 9.1 ilustra la situación y las tendencias regionales encontradas.<sup>1</sup>

1 El 1 y 2 de junio de 2011 se realizó un taller de validación del Informe con expertos internacionales de distintos países de América Latina y académicos bolivianos. En dicho taller, además de discutir el Informe, se construyeron los escenarios de simulación de conflictos que se presentan en este capítulo e ilustran la complejidad de las tendencias históricas de la región en el momento actual.

**Gráfico 9.1.** Escenarios y evoluciones de la conflictividad

**Fuente:** Elaboración propia.

El escenario 1 se caracteriza por presentar climas sociales relativamente positivos y una importante capacidad de procesamiento de conflictos. En este cuadrante se encuentran –aunque con importantes diferencias entre sí– Uruguay, Brasil, Costa Rica y Argentina. Según los resultados del taller de expertos, en el mediano plazo estos países tenderían a no moverse de los marcos de su escenario, y muestran tendencias hacia un mejoramiento del clima social y un mejor constructivismo político. No se vislumbran grandes cambios en este escenario.

Por el contrario, en el escenario 3 se encuentran los países que en la coyuntura actual tienen problemas generados por un clima social deteriorado y limitaciones para procesar los conflictos: Venezuela, Guatemala, México y Honduras. Este escenario tiene probabilidades similares a las del anterior de evolucionar hacia el mejoramiento del clima social, como también hacia el incremento de su capacidad de procesamiento de conflictos. Es probable que este cambio en términos positivos sin que quede por completo descartada la posibilidad de llegar a situaciones de caos.

El escenario 2, caracterizado por un clima social relativamente positivo, pero con baja capacidad de procesamiento de conflictos, está compuesto por Chile, Colombia y Paraguay; aquí existen dos proyecciones probables para el mediano plazo. Por un parte, estos países –o algunos de ellos– podrían evolucionar hacia el escenario 1, mientras que otros, o el conjunto de ellos, podrían tender hacia el escenario 3.

Por último, en el escenario 4 se encuentran países con importantes capacidades de procesamiento de conflictos, pero con climas sociales complejos; entre ellos están El Salvador, Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Perú. Aquí también los escenarios podrían evolucionar hacia situaciones más favorables como los escenarios 1 o 2 o, por el contrario, entrar en fases de crisis y de mayor conflictividad que los conduzca al escenario 3.

La multiplicidad de situaciones visualizadas en la región así como la diversidad de los escenarios de conflictividad en el mediano plazo ilustran las potencialidades y los límites de la capacidad que tienen los actores en los distintos países en la región para evolucionar hacia órdenes conflictivos más democráticos, pero también más sólidos para procesar los desafíos de una economía constantemente en cambio y en riesgo.

Es por esto que el constructivismo social y político representa la mejor opción que estas sociedades pueden adoptar para imaginar mejores futuros posibles.



# Guía metodológica

## DEFINICIONES

### *Conflicto social*

En el marco de este trabajo se adopta una definición clásica de conflicto social, entendido como un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizados con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social.<sup>1</sup> Un conflicto social surge cuando un grupo social, actor o movimiento social (obreros, empresarios, campesinos, indígenas, maestros, movimiento cívico, estudiantes, gremios, universitarios, etc.) expresa una situación de malestar colectivo de forma hostil a través de demandas y medidas de presión violentas (huelgas, marchas, motines, movilizaciones, tomas de instalaciones, paros, revueltas, etc.) contra alguna instancia pública (presidente, gobierno central, gobiernos locales) o privada (empresarios, asociación o empresa particular) a la(s) que considera responsable(s) de dicha situación. Esta definición de conflicto restringe el campo de indagación y se focaliza en los agentes, las tipologías y las formas del conflicto que encarnan de modo más directo la relación entre Estado y sociedad civil (en particular, entre institucionalidad y movimientos sociales, como expresión organizada, activa y movilizadora de la sociedad civil).

### *Conflictividad*

La categoría de conflicto social es útil para observar y analizar un conflicto social coyuntural, pero no da cuenta de una visión de conjunto y de las situaciones que se producen cuando los conflictos se propagan, extienden y perpetúan. Entonces, es importante introducir la noción de conflictividad, porque da cuenta de una situación de conjunto, no de un hecho particular. Para Carlos Sarti:

1 Adaptación de la definición de Cadarso y Pedro (2001).

la conflictividad es una resultante histórica que deviene a partir de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales y multicausales que con el correr de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas, y por consiguiente, estas se arraigaron; atraviesan o tienen ingredientes (como causa, y a la vez, como efecto) que con el tiempo se dinamizan, intersecan y realimentan mutuamente (2007: 196).

La conflictividad entonces no es sólo la suma de los conflictos puntuales, sino estos más las relaciones que se establecen a partir de ellos. De ahí se podrían mirar las tendencias de este conjunto considerando agregados sociales y no actores singulares.

## ANÁLISIS DE CONTENIDO

### CONSIDERACIONES SOBRE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Quisiéramos señalar aquí algunas limitaciones implícitas en nuestro enfoque metodológico. En primer lugar, la definición operativa de conflicto social que se utiliza para el monitoreo de la prensa está enfocada en la protesta y los mecanismos de acción colectiva llevados a cabo por movimientos o grupos social legales y que no tienen objetivos terroristas o violentos. Esto excluye a movimientos y grupos guerrilleros (como las FARC colombianas o el EZLN en México), organizaciones criminales vinculadas con las redes del narcotráfico, así como las formas de violencia doméstica y urbana. En particular, en algunos países de la región este límite no permite captar formas de conflicto esenciales para entender algunas dinámicas centrales tanto de la conflictividad como de sus consecuencias para la gobernabilidad.

En segundo lugar, existen limitaciones también en la muestra de periódicos y en las metodologías adoptadas en el monitoreo de la prensa. Se consideran 3 o 4 periódicos por cada país, dependiendo del tamaño poblacional, lo cual es suficiente para tener una visión nacional de la lectura que la prensa hace de los conflictos desde distintas orientaciones políticas. Sin embargo, la muestra resulta escasa para captar el total de los conflictos, sobre todo a nivel local.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta las limitaciones de cualquier estudio cuantitativo que se base en los medios de comunicación. La recolección de la información a partir del seguimiento cotidiano de fuentes periodísticas nacionales de los países considerados plantea sin duda una primera limitación, difícil de superar por estar relacionada con el tratamiento de los conflictos por parte de los medios de comunicación. Se debe considerar el fenómeno de “invisibilidad social” del conflicto como proceso y de su historicidad por parte

de los medios. Como señala el Observatorio Social de América Latina (OSAL): “ya sea a través de la censura lisa y llana de ciertos conflictos o por un abordaje segmentado y fragmentante, que podríamos denominar como ‘ocultar mostrando’”, se disuelve la historicidad de los procesos sociales. Así, en el tratamiento mediático estos conflictos aparecen, en la mayoría de los casos, como hechos aislados, sin antecedentes históricos y sin inscripción temporal y social, dificultando la comprensión de las continuidades y rupturas en las que se inscriben. Es por esto que el presente informe contempla un análisis histórico de la evolución de los conflictos en la región. Se trata de amortiguar estos problemas incluyendo en la base de datos el desarrollo cronológico de los conflictos y tratando así de trascender la fragmentación que no considera el contexto histórico y alimentar una perspectiva de proceso de la conflictividad social.

### CONFLICTOGRAMA

El conflictograma<sup>2</sup> se define como un gráfico que permite realizar un seguimiento –sobre una escala predeterminada– de cómo la dinámica del conflicto sufre procesos de radicalización y desescalamiento a lo largo de una línea temporal, donde la radicalización significa un movimiento ascendente hacia magnitudes mayores de conducta conflictiva y el desescalamiento, un desplazamiento hacia magnitudes menores (Kriesberg, 1999: 190 y 191). Se elabora a partir de una matriz categorial que permite recoger, de modo sistemático, información sobre diversos conflictos. El gráfico la sintetiza presentando un cuadro casi exacto de su desarrollo, parecido a un electrocardiograma, pues muestra subidas y bajadas de intensidad y puntos de inflexión, y marca procesos siempre irregulares.

### FORMAS DE DETECCIÓN DE NOTICIAS RELACIONADAS CON CONFLICTOS

La metodología con la cual se trabaja consiste en hacer un seguimiento diario de las noticias sobre conflictos sociales que aparecen publicadas en los periódicos más importantes de los países seleccionados de la región, para luego procesarlas en un sistema de monitoreo, registro y análisis diseñado para ese fin. Para llevar a cabo este proceso, se contrató en una primera fase a la empresa

2 Este término fue acuñado originalmente por los investigadores Roberto Lazerna y Fernando Calderón del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

de monitoreo de medios Notilog PR Newswire (de alcance regional),<sup>3</sup> a fin de que provea las noticias sobre conflictos sociales en 16 países latinoamericanos. Por su parte, la Fundación UNIR Bolivia aportó la información sobre conflictos acontecidos en Bolivia (Notilog no contaba con un corresponsal en el país y por tanto no se encontraba en condiciones de brindar esta información).

### CRITERIOS DE SELECCIÓN DE FUENTES PERIODÍSTICAS

Luego de un proceso de consultas y análisis de los países seleccionados, se construyó un listado de 54 periódicos que constituyeron la materia prima para el armado del conflictograma latinoamericano. Estos fueron seleccionados no sólo de acuerdo al volumen de su tiraje y su alcance geográfico de distribución, sino también por sus tendencias ideológico-políticas y sus niveles de credibilidad y seriedad periodística.

#### Lista de medios seleccionados para el monitoreo

País	Medios
Argentina	<i>Clarín</i>
	<i>La Nación</i>
	<i>La Prensa</i>
	<i>Página/12</i>
Brasil	<i>Jornal do Brasil</i>
	<i>O Estado de São Paulo</i>
	<i>Jornal de Brasília</i>
	<i>O Globo</i>
Chile	<i>El Mercurio</i>
	<i>La Nación</i>
	<i>La Tercera</i>
Paraguay	<i>ABC Color</i>
	<i>La Nación</i>
	<i>Crónica</i>
Uruguay	<i>El País</i>
	<i>El Observador</i>
	<i>La República</i>

3 <www.notilog.com>.

<b>País</b>	<b>Medios</b>
Bolivia	<i>La Razón</i>
	<i>Los Tiempos</i>
	<i>El Deber</i>
Colombia	<i>El Tiempo</i>
	<i>El Colombiano</i>
	<i>El Espectador</i>
Ecuador	<i>El Universo</i>
	<i>El Mercurio</i>
	<i>Expreso</i>
Perú	<i>El Comercio</i>
	<i>Expreso</i>
	<i>Correo</i>
Venezuela	<i>El Universal</i>
	<i>Últimas Noticias</i>
	<i>El Diario de Caracas</i>
Costa Rica	<i>Al Día</i>
	<i>La Nación</i>
	<i>La República</i>
El Salvador	<i>El Diario de Hoy</i>
	<i>La Prensa Gráfica</i>
	<i>El Mundo</i>
Guatemala	<i>El Periódico</i>
	<i>Prensa Libre</i>
	<i>La Hora</i>
Honduras	<i>La Tribuna</i>
	<i>El Heraldo</i>
	<i>La Prensa</i>
México	<i>El Universal</i>
	<i>Excelsior</i>
	<i>La Jornada</i>
	<i>Reforma</i>
Panamá	<i>El Panamá América</i>
	<i>La Estrella de Panamá</i>
	<i>La Prensa</i>
República Dominicana	<i>El Nacional</i>
	<i>Diario Libre</i>
	<i>El Día</i>

### SISTEMATIZACIÓN DEL CONFLICTO

Para el proceso de elaboración y tipificación de la información que debía ser volcada en la base de datos de seguimiento de la conflictividad en América Latina se utilizó un conjunto de variables que serán detalladas a continuación.

#### *Ubicación geográfica*

Se divide en dos niveles. El primero se refiere a la primera subdivisión político-administrativa (municipio, departamento, Estado) que es el epicentro del conflicto. El segundo nivel es el nombre específico del lugar del conflicto.

#### *Tiempo*

Existen dos indicadores temporales. El primero corresponde a la fecha en la que el conflicto acontece. El segundo, a los episodios del conflicto y su duración, dependiendo del seguimiento que los periódicos le den a cada uno.

#### *Demanda*

La demanda es la petición declarativa que el actor demandante presenta a su par demandado circunstancial, y que sostiene y fundamenta, desde su propia lógica oposicional, el asunto conflictivo. Desde este punto de vista, además de ser la solicitud/exigencia de una acción claramente reconocible en su formulación –en parte por una obvia necesidad de legitimación pública–, la demanda es el correlato natural del asunto del conflicto desde la perspectiva de los intereses y/o posición del actor demandante. Así, la demanda presupone el punto de desacuerdo que, una vez satisfecho su origen y/o estímulo, redonda en el repliegue del actor demandante y en la “superación” del conflicto. Un pedido de aumento salarial es un buen ejemplo de demanda.

#### *Demandas por reproducción social simple y ampliada*

- *Demanda ampliada*: sucede cuando la productividad del trabajo es alta; entonces, la reproducción de la sociedad y de la fuerza de trabajo tiende a ser ampliada, es decir, se busca ir hacia estándares medios de vida de la población.
- *Demanda simple*: se da cuando la productividad del trabajo es baja; entonces, la reproducción de la sociedad que prima es la simple, es decir, se buscan las condiciones mínimas de subsistencia, el

consumo colectivo básico que incluye la provisión de agua potable, salud, educación y vivienda.

### *Actores y sectores*

Los actores son los protagonistas del conflicto, o las partes involucradas en él. Entelman (2002) los califica como adversarios u oponentes y distingue entre actores individuales (personas físicas) y colectivos (organizados o no organizados).

### *Actor demandante*

Es la persona, grupo de personas, representante(s) o miembro(s) de una organización o institución, que ejerce(n) presión para lograr un determinado objetivo que es incompatible con el objetivo del actor demandado (Entelman, 2002).

### *Actor demandado*

Es la persona, grupo de personas, representante(s) o miembro(s) de una organización o institución hacia quien(es) se dirige o expresa la medida de presión que busca la satisfacción de una demanda o la consecución de un objetivo.

### *Actores en la Red*

Internet no es sólo un gran mercado, sino también una fuente de interacción política y social entre actores (Fuchs, 2006). Los que participan en la red pueden ser muy diversos: ciudadanos, grupos, organizaciones, movimientos sociales, etcétera.

## **EL NUEVO ESPACIO PÚBLICO**

Las nuevas formas de comunicarse han determinado la utilización intensiva de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el espacio público. Este se entiende como el lugar de “encuentro” (PNUD-PAPEP, 2008b), donde las ideas y los valores se forman, se transmiten se respaldan y combaten (Castells, 2009).

## **CAMPOS DE CONFLICTO**

Pueden definirse como el conjunto de acciones y demandas construidas por los diferentes movimientos sociales que expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que corresponden a las relaciones sociales

involucradas y a los intereses de poder en juego (adaptación de la definición de Calderón, 1986: 341).

### SECTORES

Después de identificar los principales actores intervinientes en un conflicto, se los clasifica según el sector al que pertenecen:

- *Gobierno central*: instituciones o personas pertenecientes al poder ejecutivo central (gobierno central, gobierno nacional, gobierno federal, etc.).
- *Gobierno local*: instituciones o personas pertenecientes a los gobiernos locales, cuya denominación puede variar de acuerdo al país (alcaldía, ayuntamiento, municipalidad, etc.).
- *Gobierno regional*: instituciones o personas pertenecientes a los gobiernos regionales, cuya denominación puede variar de acuerdo a la división político-administrativa o forma de gobierno de cada país (provincia, departamento, estado, etc.).
- *Legislativo central*: instituciones o personas pertenecientes a los poderes legislativos nacionales, cuya denominación puede variar de acuerdo al país (Congreso de la Nación, Asamblea Legislativa Plurinacional, etc.).
- *Legislativo local*: instituciones o personas pertenecientes a los poderes legislativos locales, cuya denominación puede variar de acuerdo al país (concejo deliberante, concejo municipal, etc.).
- *Legislativo regional*: instituciones o personas pertenecientes a los poderes legislativos regionales, cuya denominación puede variar de acuerdo al país (asambleas legislativas departamentales, legislaturas provinciales, congresos estatales, etc.).
- *Poder Judicial*: instituciones o personas pertenecientes al poder judicial (por ejemplo, cortes supremas de justicia, tribunales superiores de justicia, juzgados/jueces, etc.).
- *Agricultura*: instituciones, organizaciones, grupos o personas cuya actividad es la agricultura (por ejemplo, productores agrícolas).
- *Caza*: instituciones, organizaciones, grupos o personas cuya actividad es la caza.
- *Comercio*: organizaciones, grupos o personas cuya actividad es el comercio (por ejemplo, comerciantes informales).
- *Comunicaciones*: instituciones, organizaciones, grupos o personas que operan en el ámbito de las comunicaciones (por ejemplo, medios de comunicación).

- *Construcción*: instituciones, organizaciones, grupos o personas que operan en ese rubro (por ejemplo, organizaciones profesionales, sindicales, etc.).
- *Cooperación internacional*: miembros o representantes de instituciones de cooperación internacional.
- *Cultura*: instituciones, organizaciones, grupos o personas que se desempeñan en el ámbito de la cultura (por ejemplo, museos, organizaciones profesionales, sindicales, etc.).
- *Educación*: instituciones públicas o privadas, organizaciones o personas pertenecientes al ámbito de la educación (por ejemplo, escuelas, universidades, organizaciones sindicales, profesionales, etc.).
- *Empresarial*: empresas privadas de diferentes rubros no contemplados en las demás categorías.
- *Energía*: instituciones, organizaciones, grupos o personas cuya actividad está ligada al ámbito de la energía.
- *Financiero*: instituciones, organizaciones, grupos o personas cuya actividad está ligada al sistema financiero.
- *Forestal*: instituciones, organizaciones, grupos o personas ligadas a la actividad forestal.
- *Fuerzas Armadas*: miembros de las Fuerzas Armadas.
- *Ganadería*: instituciones, organizaciones, grupos o personas cuya actividad es la ganadería.
- *Grupos étnicos*: organizaciones o personas que pertenecen a un grupo étnico o se identifican con él (por ejemplo, pueblos indígenas).
- *Grupos irregulares*: organizaciones o personas pertenecientes a grupos caracterizados por su actividad asistémica (por ejemplo, grupos armados).
- *Hidrocarburos*: instituciones, organizaciones, grupos o personas cuya actividad está ligada al sector hidrocarburos (por ejemplo, empresas hidrocarburíferas).
- *Iglesia*: miembros de iglesias de diferentes religiones.
- *Industrial*: instituciones, organizaciones, grupos o personas cuya actividad está ligada a la industria (por ejemplo, empresas metalúrgicas).
- *Minería*: instituciones, organizaciones o personas cuya actividad es la minería.
- *ONG*: Organizaciones no gubernamentales.
- *Organizaciones políticas*: partidos políticos u otras organizaciones que participan de la competencia electoral.

- *Otras organizaciones de la sociedad civil*: organizaciones sociales que no pueden ser clasificadas en el resto de las categorías (por ejemplo, organizaciones sindicales, cívicas, de derechos humanos, etc.).
- *Otros*: otros actores que no pueden ser clasificados en ninguna de las categorías disponibles (por ejemplo, los “ronderos” en Perú).
- *Otros actores estatales*: entidades u organizaciones que no pueden ser clasificadas en las demás categorías (por ejemplo, sindicatos de empleados públicos).
- *Otros servicios*: instituciones públicas o privadas, organizaciones, agrupaciones o personas que prestan servicios, que no pueden ser clasificadas en las demás categorías (por ejemplo, servicios portuarios, servicios de correos, etc.).
- *Actores circunstanciales*: personas que no pertenecen a grupos, organizaciones o instituciones. Se utiliza esta categoría cuando el cuestionamiento proviene o se dirige a la persona en sí, más allá del cargo que ocupa.
- *Pesca*: instituciones, organizaciones o personas cuya actividad es la pesca.
- *Policía*: miembros de la Policía de los diferentes países.
- *Salud*: instituciones públicas o privadas, organizaciones o personas pertenecientes al ámbito de la salud (por ejemplo, hospitales, clínicas, sindicatos profesionales, etc.).
- *Transporte*: instituciones públicas o privadas, organizaciones o personas pertenecientes al rubro del transporte (por ejemplo, empresas/sindicatos de taxis, mototaxis, trenes, metros, etc.).
- *Turismo y hotelería*: instituciones, organizaciones o personas pertenecientes al rubro del turismo (por ejemplo, hoteles, servicios turísticos, organizaciones profesionales o sindicales, etc.).
- *Vecinal/comunal*: personas, organizadas o no organizadas, cuyo referente de identificación es geográfico (por ejemplo, Juntas Vecinales, pobladores de un determinado barrio, habitantes de una determinada zona, etc.).

## TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS

La actividad conflictiva en cualquier sociedad se genera en torno a tramas internas irresueltas, esto es, tensiones y problemáticas que afectan la vida diaria de sus miembros. Dependiendo de las características del tipo de sociedad que

se pretenda abordar, existirán temáticas más sensibles que otras, algunas de ellas con niveles de potencialidad convulsiva tan fuertes que pueden causar en poco tiempo crisis y/o inestabilidad en la gobernabilidad.

El análisis de conflictos a través de su agrupación en diferentes categorías o, en otras palabras, la creación de tipologías de conflictos, permite un mayor conocimiento de los ejes sensibles, puesto que logra evidenciar esa diversidad de carencias, tensiones y/o demandas que deberán ser atendidas por los diferentes actores implicados (en la mayoría de las ocasiones, por entidades gubernamentales y administrativas del país). En esta línea, varios autores han ensayado clasificaciones en función a ciertos criterios, como nivel de visibilidad, relaciones de poder, funcionalidad conflictiva, agresividad o violencia (Redorta, 2007: 89-91). Por supuesto, la precisión de una u otra clasificación dependerá del énfasis que se quiera hacer en determinadas características.

En el marco de este libro, y siguiendo la experiencia exitosa del trabajo de análisis de conflictos de la Fundación UNIR en Bolivia, se propone una clasificación de los conflictos a partir de las demandas. La especificación de dicha tipología es la siguiente:

- *Laboral/salarial*: se refiere a todo conflicto relacionado con la mejora de condiciones laborales, requerimientos salariales, reincorporación/despido de personal, etc.; es decir, a puntos de divergencia respecto de los pactos contractuales entre el empleado y el empleador.
- *Prestación de servicios públicos*: se refiere a todo conflicto generado por falta o deficiencia de obras públicas (camino, escuelas, hospitales, etc.) en determinada zona, así como por la (in)capacidad de una instancia de gobierno de cumplir con el otorgamiento de servicios básicos.
- *Otros conflictos socioeconómicos*: se refiere a conflictos que afectan la economía de sus protagonistas o con el mantenimiento del statu quo, ya sea mediante la promulgación de medidas específicas o por una situación general de malas condiciones de vida. Atraviesa diferentes posibilidades, como políticas económicas, aumento o disminución de precios o tarifas de bienes y servicios, demandas de nacionalización o privatización de empresas, pérdida del poder adquisitivo, aumento presupuestario, entre varias otras.
- *Administración de recursos económicos*: esta categoría hace referencia a los conflictos suscitados por la manera en que son distribuidos los recursos económicos, ya sea en niveles estatales o privados, y a su aumento o disminución.

- *Cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridad*: se refiere a la demanda de renuncia, revocación de mandato, ratificación o restitución de una autoridad pública o privada, así como a pedidos de reconocimiento/legitimación de representantes elegidos.
- *Ideológico-político*: corresponde a las pugnas entre facciones, en general entre partidos políticos, grupos internos que los conforman o sectores afines, alrededor de visiones políticas contrapuestas que son llevadas al plano del enfrentamiento.
- *Recursos naturales y medio ambiente*: son los conflictos generados por problemas en el uso de los recursos naturales y por el deterioro de la calidad ambiental debido a acciones específicas, llevadas a cabo por instancias públicas o privadas.
- *Tierra*: son conflictos por disputas de tierra y territorios entre dos o más actores, pedidos de otorgamiento u ocupaciones ilegales de territorios o infraestructuras agrarias con la intención de apoderarse de ellos para uso propio.
- *Límites político-administrativos*: se refiere a conflictos limítrofes entre comunidades o unidades políticas más grandes, así como los vinculados con los derechos de entes administrativos a regir en determinados espacios geográficos. En otras palabras, son conflictos de jurisdicción.
- *Situación/medidas legales*: conflictos por la aprobación o derogatoria de normas en los que el propio instrumento legal es el centro del conflicto, y no el contenido sobre el que versa.
- *Gestión administrativa*: involucra demandas generadas por observaciones, o desacuerdos con la manera en la que se realiza la gestión institucional, tanto en el ámbito público como en el privado.
- *Valores/creencias/identidad*: conflictos referidos a la defensa y reivindicación de ciertos rasgos culturales o de género en determinados sectores de la sociedad.
- *Derechos humanos*: conflictos generados por la violación de derechos de las personas o demandando su reconocimiento y respeto.
- *Seguridad ciudadana*: reclamos vinculados con la falta de protección de la población frente a hechos delictivos. La demanda de garantía de seguridad de los ciudadanos, mediante la presencia física policial en las calles, es una de sus frecuentes manifestaciones.
- *Incumplimiento de convenios*: se refiere a compromisos no cumplidos entre dos o más partes; este tipo de conflicto tiene como antecedente inmediato otro conflicto anterior.

- *Otro*: todo conflicto cuya referencia no se encuentre especificada en las categorías anteriores.

Por último, es importante destacar que a veces es difícil clasificar los conflictos, en la medida en que estos no encajan perfectamente en una sola categoría y pueden ser catalogados en varias de ellas.

### **MEDIDAS DE PRESIÓN**

Las medidas de presión en los conflictos sociales son todas aquellas acciones –de carácter violento o no– llevadas adelante por un actor demandante en las cuales se afecta a personas ajenas al conflicto o al actor demandando, con el fin de ejercer la presión necesaria para obtener la satisfacción más efectiva de su demanda. Existen medidas que implican la suspensión de actividades (huelgas de hambre, paros, etc.) y otras que, por el contrario, involucran el despliegue de actividades (marchas, bloqueos, etc.).

### **EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO**

La evolución de un conflicto es un factor que debe ser considerado siempre que se quiera hacer un análisis completo. Al inicio de su ciclo vital, se desarrolla un proceso denominado “radicalización”, en el que de manera paulatina, y a través del uso de ciertas medidas de presión, se produce un deterioro de la situación. Por otro lado, una vez superada esta instancia, el curso normal de la dinámica conflictiva es entrar en lo que se denomina “desescalamiento” o conjunto de sucesos y hechos que logran dar un final formal al conflicto (Entelman, 2002).

Otra forma de entender estos procesos es verlos como modificaciones de la intensidad de la conducta conflictiva de una relación social que, por ser tal, es recíproca. Es decir que todos estos procesos se dan como producto de una interacción social en la que uno de los actores realiza una acción de la que se hace responsable, generando así una reacción en el otro que, dependiendo de su visión y de su perspectiva, será de mayor o menor intensidad.

### **RADICALIZACIÓN**

La radicalización puede entenderse como un conjunto de medidas de presión asumidas por uno de los actores en conflicto –en general, el actor demandante– y que inician el ciclo vital del conflicto. Sin embargo, es importante aclarar que no sólo una medida de presión puede desencadenar el inicio del ciclo, sino que en ocasiones es suficiente con que una de las partes realice un anuncio de movilización o ultimátum para que comience el proceso (Redorta, 2007).

En este marco, para la realización del análisis de la conflictividad se utilizan cinco niveles de desplazamiento: preconflicto (1), manifiesto (2), confrontación (3), enfrentamiento violento (4), y crisis de gobernabilidad (5). Según la dimensión e intensidad de las medidas de presión, se puede catalogar a cada conflicto en uno de los niveles, siendo 1 el menos violento y 5 el más violento.

### **DEESCALAMIENTO**

Entendemos el desescalamiento como la disminución de los niveles de violencia y agresión de ambas partes en la búsqueda de una salida al conflicto. Alcanzar un acuerdo no siempre significa que el conflicto ha terminado, ya que en ocasiones, a pesar de darse una salida propicia, alguno de los actores mantiene sus medidas de confrontación puesto que consideran que sus demandas no han sido solucionadas de la mejor manera.

Dentro de esta, y en el marco del análisis de conflictividad, se utilizan tres categorías de tipificación: tregua/congelamiento/repliegue (-1), negociación/arbitraje/mediación (-2), acuerdo/desmovilización indefinida (-3).

**Tabla de niveles de radicalización del conflicto**

Nivel de radicalización (n°)	Características
Preconflicto (1)	Es el momento inmediatamente anterior a la práctica de medidas de presión de hecho. Las declaraciones de estado de emergencia, movilización permanente, etc., así como los anuncios de medidas de presión, las amenazas y los plazos perentorios son característicos de este nivel.
Manifiesto (2)	Se ponen en práctica medidas de presión. Se realizan vigiliias, marchas, paros, huelgas de hambre, bloqueos esporádicos de calles y/o carreteras, ocupaciones pacíficas de instituciones, etc. Las medidas de presión se intensifican, amplían y/o refuerzan. Se dan huelgas de hambre con apoyo de terceros, crucifixiones, cosido de labios, tapiado, sacado de sangre, paros sectoriales indefinidos, paros cívicos, bloqueos sostenidos de carreteras, tomas violentas de instituciones, toma de rehenes, intentos de inmolación, cercos premeditados, emboscadas, etc. La actitud desafiante del demandante es el rasgo común en este nivel.
Confrontación (3)	Se produce la represión de los demandantes por las fuerzas del orden o se dan enfrentamientos de aquellos con terceros. De manera independiente a la intensidad de los enfrentamientos, este nivel se caracteriza por la ausencia de heridos y/o muertos.
Enfrentamiento violento (4)	La represión o choque entre sujetos tiene un saldo de heridos y/o muertos en una o en ambas partes. Es común que el paso al siguiente nivel resulte de las reacciones propias de los implicados ante dicho saldo con bajas.
Crisis de gobernabilidad (5)	Caracterizan a este nivel las acciones que pueden derivar en la puesta en peligro de la gobernabilidad y/o del sistema democrático. Las renunciias de autoridades del poder ejecutivo son comunes en este caso.

**Tabla de niveles de desescalamiento del conflicto**

<b>Nivel de desescalamiento (n°)</b>	<b>Características</b>
Tregua/ congelamiento/ repliegue (-1)	Hay un desescalamiento progresivo de la gravedad del conflicto. La disminución de la intensidad tiende hacia una negociación fructífera entre las partes enfrentadas. La característica principal de esta primera fase del descenso en la gravedad es el cese de hostilidades.
Negociación/ arbitraje/ mediación (-2)	Prosigue la disminución gradual de la gravedad del conflicto, conseguida a partir de la fuerza progresiva de la comunicación.
Acuerdo/ desmovilización indefinida (-3)	Se establece el acuerdo y, con ese antecedente, se arriba al cumplimiento y/o satisfacción de las demandas de una de las partes. Se produce, finalmente, la transformación del conflicto.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, L. (1991), "Movimiento sindical, transición y consolidación democrática en Brasil", *Sindicatos y transición democrática*, vol. I, Colección "El sindicalismo latinoamericano en los 90", Santiago de Chile, Planeta-ISCOS/CISL-CLACSO.
- Achard, D. y Flores, M. (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, FCE.
- Achard, D. y González, L. E. (2006), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009. Los escenarios posibles*, PNUD Honduras.
- Aguilar, C. (2009), "¿Cómo y por qué el golpe de Estado en Honduras? La sinopsis de un proceso de pacificación y democratización fallido en la región", *Revista Realidad*, Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico.
- Aigueren, M. (2010), *Chile: ¿"Se acabó la transición"?*, Antioquia, Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Centro de Estudios de Opinión.
- Al Aswany, A. (2011), "La plaza de la Liberación", cit. en J. Goytisoló, diario *El País*, 1 de mayo.
- Albó, X. (comp.) (1999), *Ojotas en el poder: cuatro años después*, La Paz, CIPCA/PADEM.
- Almond, G. y Powell, B. (1978), *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Boston, Little Brown and Co.
- Altman, D. y Luna, J. P. (2011), "Chile: ¿institucionalización con pies de barro?", en *Democracia en la región andina*, La Paz, Plural.
- Altman, R. C. (2009), "La gran crisis económica de 2008", *Foreign Affairs Latinoamérica*, n° 2, vol. 9, México, ITAM.
- Álvarez, M. (2006), "Importancia del Foro Social Mundial en la reactivación, nuevos rasgos y retos de los Movimientos Sociales", Serapaz. Disponible en línea: <[www.serapaz.org.mx](http://www.serapaz.org.mx)>.
- Anaya, J. (2009), "Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas", en *Observaciones sobre la situación de los Pueblos Indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*, Perú, Naciones Unidas.
- Anderson, P. (2011), "Lula's Brazil", *London Review of Books*, vol. 33, n° 7, Londres.
- Ansaldi, W. (comp.) (1986), *La ética de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO.
- Appadurai, A. (2004), "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", en V. Rao y M. Walton (eds.), *Culture and Public Action*, Palo Alto, Stanford, Stanford University Press.

- Arendt, H. (1991), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Ayestaran, S. (2000), “La negociación de los conflictos sociales”, en *Conflictos: serie de trabajo*, Cochabamba, CERES.
- Banco Mundial (2008), *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Disponible en línea: <worldbank.org>.
- Basabe-Serrano, S. (2009), “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n° 2, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bauman, Z. (1999), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, FCE.  
— (2005), *Identidad*, Madrid, Losada.
- Bazerman, M. H. y Neale, M. A. (1993), *La negociación racional*, Barcelona, Paidós.
- Beck, U. (1999), *La invención de lo político*, México, FCE.
- Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2002), *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.
- Belmont, E. (2011), “La reforma energética y la neutralización de lo político”, *El Cotidiano*, n° 165, México.
- Bengoa, J. (2007), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, FCE.
- Bibolini, L. y Baker, L. (2009), *Latin America. Mobile Communications Statistics*. Disponible en línea: <www.budde.com.au>.
- Bobbio, N. (1992), *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- Bohman, J. y Rehg, W. (eds.) (1997), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Bonilla, A. (2008), “Ecuador en la era de Correa: crisis política y emergencia de liderazgo personalizado”, en *Understanding Populism and Populism Participation: A New Look at the New Left in Latin America*. Disponible en línea: <www.wilsoncenter.org>.
- Booth, J. y Seligson, M. (1991), “Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica”, en Barba y otros (eds.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, FLACSO/Universidad de Guadalajara.
- (2009), *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Democracy and Political Support in Eight Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Borges, J. L. (1985), *Los conjurados*, Madrid, Alianza.
- Bratic, V. y Schirch, L. (2007), “Why and When to Use Media for Conflict Prevention and Peacebuilding”, en *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*, Issue paper. Disponible en línea: <www.gppac.net>.
- Bruner, J. J.; Catalán, C. y Barrios, A. (1989), “Chile. Transformaciones culturales y conflictos de la modernidad”, en *Innovación cultural y actores socioculturales. ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Bulmer-Thomas, V. (2000), “Las economías latinoamericanas, 1929-1939”, en L. Bethell (ed.), *Historia de América Latina. Economía y sociedad desde 1930*, vol. 11, Barcelona, Cambridge University Press/Crítica.
- Cadarso, L. (2001), *Fundamentos teóricos del conflicto social*, Madrid, Siglo XXI.

- Cadena-Roa, J. (2009), *Actores estratégicos*, documento PAPEP-PNUD.
- Caldart, R. S. (2004), “Elementos para construção do projeto político e pedagógico da educação do campo”, en M. C. Molina y S. M. S. A. Jesus (orgs.), *Contribuições para a construção de um projeto de educação do campo*, Brasília, Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, Coleção Por Uma Educação do Campo, n° 5.
- Caldeira, T. (1991), *¿Dereitos humanos ou “privilégios de bandidos”?*, San Pablo, Novos Estudos Cebrap.
- Calderón, F. (1982), *La política en las calles. Ciudad, desarrollo y Estado en Bolivia: 1952-1978*, Cochabamba, CERES.
- (1986), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires, UNU/CLACSO/IISUNAM.
- (2002), *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- (2003), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, vol. 2, Santiago de Chile, PNUD Bolivia/FCE.
- (2006), “Tiempos de agitación, tiempos de cambio. Sociedad y democracia en los países andinos meridionales”, en B. Sorj y M. D. de Oliveira (eds.), *Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinvencción de la política*, San Pablo/Río de Janeiro, Instituto Fernando Enrique Cardoso y Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- (2010a), *Sociedades en movimiento. Entre las reformas estructurales y la inflexión histórica*, La Paz, CESU-UMSS/Plural.
- (2010b), *La fuerza política de las culturas*, La Paz, CESU-UMSS/Plural.
- Calderón, F.; Chiriboga, M. y Piñeiro, D. (1992), *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*, Serie Documentos de Programas n° 28, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Calderón, F. y Dandler, J. (1984), “Movimientos campesinos y Estado en Bolivia”, en *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado*, La Paz, UNRISD-CERES.
- Calderón, F. y Dos Santos, M. (comps.) (1987), *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires, CLACSO.
- (1990), “Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre”, *Nueva Sociedad*, n° 110, noviembre-diciembre, pp. 50-65.
- (1991), *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Santiago de Chile, FCE.
- (1995), *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Calderón, F.; Encina, F. y Valenzuela, L. (1973), *Crisis social, alianza y clases y poder político en Chile 1938-1973*, tesis de licenciatura, Santiago de Chile.
- Calderón, F.; Hopenhayn, M. y Ottone, E. (1993), *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL LC-R 1294.
- (1996), *Esa esquiava modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura de América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Unesco.
- Calderón, F. y Jelin, E. (comps.) (1987), *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*, Buenos Aires, CEDES.
- Calderón, F. y Szmulker, A. (2000), *La política en las calles*, La Paz, CERES/Plural/UASB.

- Cálix, A. (2010), "Honduras: de la crisis política al surgimiento de un nuevo actor social", *Nueva Sociedad*, n° 226, marzo-abril. Disponible en línea: <www.nuso.org>.
- Cameron, M. y Luna, J. C. (eds.) (2011), *Democracia en la región andina*, La Paz, IEP/IDEA Internacional/Plural.
- Camou, A. (comp.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Campero, G. y Valenzuela, J. (1984), *El movimiento sindical en el régimen militar chileno, 1973-1981*, Santiago de Chile, ILET.
- Cardozo, F. H. y Faletto, E. (2002), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 30ª edición.
- Carvalho, J. M. (2002), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Castañeda, J. G. (1995), *La utopía desarmada*, Barcelona, Ariel.
- Castells, M. (1997a), *La era de la información I. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- (1997b), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- (2001), *La era de la información II. El poder de la identidad*, México, Siglo XXI.
- (2009), *Poder y comunicación*, Madrid, Alianza.
- Castro Soto, G. (2002), *La energía eléctrica: historia y radiografía del patrimonio soberano de la nación*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Disponible en línea: <www.otrosmundoschiapas.org>.
- CEDEC (1984), *Sindicatos em uma época de crise*, San Pablo, Petrópolis.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2010a), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*.
- (2010b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*.
- (2010c), *Panorama social de América Latina 2010*.
- (2010d), *América Latina frente al espejo 2010. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*.
- (2011), *Panorama social de América Latina*. Disponible en línea: <www.eclac.cl>.
- CEPAL-Unesco (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Checkfacebook (s/f), "Facebook marketing statistics, demographics, reports and news". Disponible en línea: <www.checkfacebook.com>.
- CLACSO (1980), *Crítica y Utopía*, n° 2, Buenos Aires.
- Coscione, M. (2009), *América Latina desde abajo. Experiencias de luchas cotidianas*, Quito, Abya-Yala.
- Costa Ferreira, Lúcia da (1999), "Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro", *Ambiente & sociedade*, n° 5, diciembre, pp. 35-54. Disponible en línea: <www.scielo.br>.
- Darhendorf, R. (1962), *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid, Rialp.

- Debraj, R. (2009), *Notes on Aspirations and the Poor*, Nueva York, Nueva York University. Disponible en línea: <www.cultureandpublication.org>.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2009), *Reportes mensuales n° 68 al 70, Conflictos Sociales*, Lima, octubre-diciembre. Disponible en línea: <www.defensoria.gob.pe>.
- (2010), *Reportes mensuales n° 71 al 80, Conflictos Sociales*, Lima, enero-septiembre. Disponible en línea: <www.defensoria.gob.pe>.
- Degregori, C. (1986), “Sendero Luminoso: los hondos y mortales desencuentros”, en E. Ballón Echeagaray (ed.), *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, Lima, DESCO.
- Del Álamo, O. (2010), “La democracia en Perú (1980-2010): un balance de ciclos, oportunidades y desafíos”, *Revista Encrucijada Americana*, año 3, n° 2, Universidad Alberto Hurtado. Disponible en línea: <www.encrucijadaamericana.cl>.
- Delich, F. (1974), *Crisis y protesta social: Córdoba, 1969-1974*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- De Oliveira Nunes, E. (1987), “Tipos de capitalismo, instituciones y acción social: notas para una sociología política del Brasil contemporáneo”, en F. Calderón y M. Dos Santos (comps.), *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires, CLACSO.
- De Ugarte, D. (2007), *El poder de las redes. Manual ilustrado para personas, colectivos y empresas abocados al ciberactivismo*. Disponible en línea: <www.deugarte.com>.
- (2008), “El ciberactivismo: la nueva revolución de la militancia política”, diario *La Nación*, 14 de septiembre. Disponible en línea: <www.lanacion.com.ar>.
- (2010), *Trilogía de las redes: El poder de las redes / Filés / Los Futuros que vienen*. Biblioteca de las Indias.
- Donzelot, J. (1994), *L' invention du social: essai sur le declin des passions politiques*, París, Seuil.
- Doorenspleet, R. (2000), *Reassessing the Three Waves of Democratization*, *World Politics* 54.
- Dos Santos, M. R. (1987), *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires, CLACSO.
- Dutra Fonseca, P.; Moreira, A. y Da Silva, J. (2010), *Brasil antes y después de la crisis: ¿vuelve el desarrollismo?*, Santiago de Compostela, XII Reunión de Economía Mundial.
- Entelman, R. (2002), *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*, Barcelona, Gedisa.
- Erbin, A. (s/f), “La Web 2.0 en las campañas políticas, ¿sirve de algo?”, diario *Conurbano online*. Disponible en línea: <24con.elargentino.com>.
- Espinosa, J. G. (2008), “Los alcances internacionales de la crisis subprime y los cambios en la economía mundial”, *Diplomacia*, n° 116, julio-septiembre, Santiago de Chile.
- Espinoza, N. (2010), “La brecha digital. Avances para su superación en Venezuela”, *Revista Iberoamericana CTS*, artículo de portafolio, agosto. Disponible en línea: <www.revistacts.net>.

- Fedozzi, L. (1999), *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, 2ª ed., Porto Alegre, Tomo Editorial; Río de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, FASE/IPPUR.
- Fernández, M. A. (2011), *El primer año de gobierno de Sebastián Piñera: entre el desconcierto y la emergencia*, Santiago de Chile, Nueva Sociedad/Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en línea: <www.nuso.org>.
- Filgueira, C. (1987), “Estado, política y movimientos sociales en el nuevo orden democrático”, en F. Calderón y M. Dos Santos, *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires, CLACSO.
- Fisas, V. (2011), “El perfil de los conflictos del siglo XXI”, diario *Escola de Cultura de Pau*, 16 de marzo. Disponible en línea: <escolapau.uab.cat>.
- Fontana, L. B. (2008), “Il MEND: l’ultima fase della Guerra del Delta”, en *Afriche e Orienti*, vol. 2, Bolonia, AIEP.
- (2010), “Sindicatos vs. indígenas originarios: movimientos sociales y lucha por la tierra en Bolivia”, en *II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos Movimientos Sociales, Procesos Políticos y Conflicto Social: Escenarios de disputa*, 18-20 de noviembre, Universidad Nacional de Córdoba.
- (2011), *Narratives and Social Conflict: An Evolutionary Model*, working paper.
- Foucault, M. (1975), *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI.
- (1979), *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta.
- French-Davis, R. (2003), *Chile: entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- Freund, J. (1979), “Observaciones sobre dos categorías de la dinámica prolegómena. De las ciencias al conflicto”, en A. Bejin y E. Morin (comps.), *El concepto de crisis*, Buenos Aires, Aurora.
- Fuchs, Ch. (2006), “The self-organization of cyberprotest”, en K. Morgan, C. Brebbia, A. Carlos y J. M. Spector (eds.), *The Internet Society II: Advances in Education, Commerce & Governance*, Southhampton, Boston, WIT Press.
- Galtung, J. (1984), “Los azules y los rojos, los verdes y los pardos: una evolución de movimientos políticos alternativos”, *Boletim de Ciências Sociais*, n° 34, FLP/UFSC.
- (1998), “High road, low road. Charting the course for peace journalism”, *Track Two*, vol. 7, n° 4.
- Gandáségui, M. (2010), “Panamá 2009: elecciones, crisis mundial y movimientos sociales”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 2, Santiago de Chile, pp. 419-437.
- Garton, T. (2011), “Acertar con los pasos siguientes en Egipto”, diario *El País*, 12 de febrero.
- Gasparini, L.; Cruces, G. y Tornarolli, L. (2009), “Recent trends in income inequality in Latin America”, CEDLAS/Universidad Nacional de la Plata. Disponible en línea: <www.ecineq.org>.
- Gasparini, L.; Horestein, M.; Molina, E. y Olivieri, S. (2006), *Income Polarization: An Exploratory Analysis for Latin America*, CEDLAS-PNUD, mimeo.
- Gasparini, L. y Lustig, N. (2011), “The rise and fall of income inequality in Latin America”, *Tulane Economics Working Paper Series*, working paper 1110. Disponible en línea: <econ.tulane.edu>.

- Germani, G. (1981), *Mutamento e classi sociali in Italia*, Series Collana, SISS, Liguori.
- Gerter, D. y Ramos, C. (2008), "Movimiento estudiantil en Chile: una respuesta a la carencia de Estado". Disponible en línea: <www.alaic.net>.
- Giddens, A. (1994), *Modernidad e identidad del Yo. El Yo y la sociedad en el época contemporánea*, Barcelona, Península.
- Giménez, G. (2000), "Identidades en globalización", *Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. VII, n° 19, septiembre-diciembre.
- Gobierno Federal de México-EZLN (1996), *Pronunciamiento conjunto del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) enviado a las Instancias de Debate y Decisión Nacional*, 16 de enero de 1996, México. Disponible en línea: <zedillo.presidencia.gob.mx>.
- Gohn, M. G. (1995), *Movimentos e lutas sociais na História do Brasil*, San Pablo, Loyola.
- González, R. (2007), "Economía, política y cultura de la desigualdad de ingresos en Chile", *Revista de Economía del Caribe*, n° 1, Colombia.
- Goytiso, J. (2011), "La plaza de la Liberación", diario *El País*, 1 de mayo. Disponible en línea: <www.elpais.com>.
- Grüner, E. (1997), "Las formas de la espada", en *Puñaladas*, Buenos Aires, Colihue.
- Grzybowski, C. (2001), "Algo nuevo nació en Porto Alegre". Disponible en línea: <old.redtercermundo.org.uy>.
- Habermas, J. (2000), *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, París, Fayard.
- Habermas, J. y De Greiff, P. (1999), *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Halperin Donghi, T. (2008), *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza.
- Hersch, S. (1983), *The Price of Power. Kissinger in the Nixon White House*, Nueva York, Summit Books.
- Hinkelammert, F. y Mora Jiménez, H. (2005), *Hacia una economía para la vida*, San José de Costa Rica, DEI.
- Hirschman, A. (1996), *Tendencias autosubversivas: ensayos*, Madrid, FCE.
- Hinojosa, D.; Ricco, R. y Toasa, A. (2009), "¿Perú come o se deja comer? La matanza de Bagua y los derechos ejecutivos", *Revista Letras Verdes*, n° 4, Ecuador, Revista del Programa de Estudios Socioambientales, FLACSO.
- Hobsbawm, E. (2006), *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica.
- Hocker, J. L. y Wilmot, W. W. (1985), *Interpersonal Conflict*, Dubuque, Iowa, Wm. C. Brown.
- Huntington, S. (1992), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- (2006), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- Hylton, F. y Thomson, S. (2007), *Revolutionary Horizons: Past and Present in Bolivian Politics*, Londres, Verso.

- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- (2007), “Mapping Global Values”, en *Measuring and Mapping Cultures: 25 Years of Comparative Value Surveys*, Boston, Brill.
- Inglehart, R. y Welzel, Ch. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Inksater, K. (2005), *Análisis de conflictos en Bolivia. Equilibrio en medio del caos*, Ottawa, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Disponible en línea: <[www.justgovernancegroup.org](http://www.justgovernancegroup.org)>.
- International Council of Human Rights Policy (2002), *Journalism, Media and the Challenge of Human Rights Reporting*, Versoix.
- Institute for Economics and Peace (2010), *Special Report: Measuring Peace in the Media*, Londres. Disponible en línea: <[www.visionofhumanity.org](http://www.visionofhumanity.org)>.
- Irias, G.; Saravia, F. y Sosa, E. (2010), *Informe de análisis político prospectivo. Crisis política en Honduras. Escenarios posibles a diciembre de 2011*, Tegucigalpa, Centro de Estudios para la Democracia CESPAD.
- ITU (2009), *Word Telecommunication Indicators Database*, Ginebra, ITU. Disponible en línea: <[www.itu.int](http://www.itu.int)>.
- Javaloy, F. (2001), *Comportamiento colectivo y movimientos sociales*, España, Prentice Hall.
- Jelin, E. (1974), *La protesta obrera: participación de bases y sindicatos*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (1987), “Los ausentes: movimientos sociales y participación democrática restringida”, en F. Calderón y M. Dos Santos (eds.), *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires, CLACSO.
- Johnson, C. (1976), *Perspectives on Terrorism, Summary Report of the Conference on International Terrorism*, Washington, DC, US Department of State.
- Judt, T. (2010), *Algo va mal*, Madrid, Taurus.
- Kagan, R. (2008), *El retorno de la historia y el fin de los sueños*, Madrid, Taurus.
- Kriesberg, L. (1997), “Paths to varieties of inter-communal reconciliation”, en H. W. Jeong (ed.), *Conflict Resolution: Dynamics, Process and Structure*, Fitchburg, MD, Dartmouth.
- (1999), *Conflict Transformation. Peace and Conflict*, vol. 2, Nueva York, Academic Press.
- Krugman, P. (2011), “¿Tiene salvación Europa?”, diario *El País*, sección Negocios, 18 de enero.
- Kynge, J. (2007), *China sacude al mundo*, Madrid, LID.
- Labastida, J. (1984), *Centroamérica, crisis y política internacional*, México, Centro de Capacitación para el Desarrollo.
- Laclau, E. (1978), *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Lance Keeble, L.; Tulloch, J. y Zollmann, F. (2010), “Peace Journalism, War and Conflict Resolution”, Nueva York, Peter Lang publishing.
- LAPOP (2009), *Barómetro de las Américas 2009*. Disponible en línea: <[www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)>.

- (2010), *Barómetro de las Américas 2010*. Disponible en línea: <[www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)>.
- Larrea, C. (2004), *Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador*. Disponible en línea: <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar)>.
- Latinobarómetro (2002), *Informe Latinobarómetro*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- (2008), *Informe Latinobarómetro*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- (2009), *Informe Latinobarómetro*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- (2010), *Informe Latinobarómetro*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Le Bot, Y. (1992), *La guerre en terre maya. Communauté, violence et modernité au Guatemala*, París, Karthala.
- Lechner, N. (1986), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- (2003), *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Lederach, J. P. (2003), *The Little Book of Conflict Transformation*, Intercourse, PA, Good Books.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (2000), *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino.
- Lipset, S. (1987), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos.
- López de la Vega, M.; Modonesi, M.; Munguía Galeana, F. y Oliver, L. (2010), “La lucha del Sindicato Mexicano de Electricistas”, *OSAL*, año 11, n° 27, Buenos Aires, CLACSO.
- Lorenzo Cadarso, P. L. (2001), *Fundamentos teóricos del conflicto social*, Madrid, Siglo XXI.
- Loyn, D. (2007), “Good journalism or peace journalism?”, *Conflict and Communication Online*, vol. 6, n° 2. Disponible en línea: <[www.cco.regeneration-online.de](http://www.cco.regeneration-online.de)>.
- Luchmann, L. H.; Sell, C. y Borba, J. (2008), *Movimentos sociais, participação e reconhecimento*, Florianópolis, Fundação Boiteux.
- Luhmann, N. (1998), “La descripción del futuro”, en *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta.
- Luna, C. y Sánchez, S. (2009), “Panamá: paraíso imperfecto”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n° 2, Santiago de Chile, pp. 533-564.
- Maalouf, A. (2010), *El desajuste del mundo. Cuando nuestras civilizaciones se agotan*, Madrid, Alianza.
- Machinea, J. L. y Hopenhayn, H. (2005), “La esquivo modernidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética”, *Serie Informes y Estudios Especiales 14*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Malamud, C. (2006), *Historia de América*, Madrid, Alianza.
- Manin, B. (1992), *Metamorfosis de la representación. ¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO/Nueva Sociedad.

- Maoz, Z. y Russett, B. (1993), "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", *American Political Science Review*, vol. 87.
- Marx, C. (1959), *El capital: crítica de la economía política*, México, FCE.
- Mayorga, F. (2009), *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*, Cochabamba, CESU-UMSS.
- McGoldrick, A. y Lynch, J. (2000), *The Media in Conflicts. Accomplices or Mediators?*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung.
- McLuhan, M. (2000), *The Medium is the Message*, Random House.
- McLuhan, M. y Zingrone, F. (comps.) (1998), *Escritos esenciales*, Barcelona, Paidós.
- Medeiros, D. D. (2007), *Os direitos humanos e a democratização das políticas de segurança pública*, Río de Janeiro, PUC-RIO, Departamento de Sociologia e Política.
- Mejía, J. (2010), "La situación de los derechos humanos en Honduras en el escenario postgolpe de Estado", *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n° 2. Disponible en línea: <universitas.idhbc.es>.
- Melendez, C. y León, C. (2009), "Perú 2009: los legados del autoritarismo", *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 2, Santiago de Chile, pp. 451-477. Disponible en línea: <www.scielo.cl>.
- Melone, S.; Terzis, G. y Belevi, O. (2002), *Using the Media for Conflict Transformation: The Common Ground Experience*, Berlín, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Menescal, A. K. (1995), "História e gênese das organizações não governamentais", en H. S. Gonçalves (org.), *Organizações Não Governamentais: ¿solução ao problema?*, San Pablo, Estação Liberdade.
- Milbank, D. L. (1976), *International and Transnational Terrorism: Diagnosis and Prognosis*, Washington, DC, US Central Intelligence Agency.
- Miller, D. y Walzer, M. (1995), *Pluralismo, justicia e igualdad*, Buenos Aires, FCE.
- (1997), *Pluralismo, justicia e igualdad*, Buenos Aires, FCE.
- Mires, F. (2009), *El islamismo. La última guerra mundial*, Argentina, LOM/La Araucaria.
- Moisés, J. A. (1982), "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais", en J. A. Moisés y otros, *Cidade, Povo e Poder*, Río de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra.
- Monzón, I. (s/f), "Conflictividad y conflicto en el marco de la descentralización". Disponible en línea: <www.irenees.net>.
- Morin, E. (2002), *Sociología*, Madrid, Tecnos.
- Nájar, A. (2010), "México: 28 000 muertos en guerra contra el narco", *BBC Mundo*, México, 3 de agosto.
- Natanson, J. (2009), *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Nató, A. y Rojas, C. (2008), *Geografía del conflicto*, La Paz, Plural.

- Navia, P. (2006), "Chile: continuidad y cambio", *Revista Nueva Sociedad*, edición especial, marzo. Disponible en línea: <www.nuso.org>.
- Neumayer, Ch. y Raffl, C. (2008), *Facebook for Protest? The Value of Social Software for Political Activism in the Anti FARC Rallies*, Austria, ICT&S Center, University of Salzburg. Disponible en línea: <www.digiactive.org>.
- Notaro, J. (2010), *Conflicto, desigualdad e instituciones laborales: Uruguay a mediados de 2010*, Montevideo, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.
- OIT (2009), *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los objetivos de desarrollo del milenio, incluido el conjunto completo de indicadores de trabajo decente*, Ginebra, OIT.
- (2010), *En América Latina y el Caribe hay 7 millones de jóvenes desempleados*. Disponible en línea: <www.oit.org.pe>.
- Olabe, A. y González, M. (2008), "Cambio climático, una amenaza para la seguridad global", *Política Exterior*, n° 124, vol. XXII, julio-agosto, Madrid.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2001), "Understanding the digital divide", *OECD Digital Economy Papers*, n° 49. Disponible en línea: <www.oecd.org>.
- Ortiz, S. (2011), "La vulnerabilidad del liderazgo de la revolución ciudadana y de la institucionalidad en Ecuador", *Revista de Ciencia Sociales*, n° 39, Quito, Íconos.
- Ospina, P. (2011), "Confién en mí". *Entre el 30 de septiembre y la consulta popular*, Quito, Comité Ecuménico de Proyectos.
- Pachano, S. (1996), "Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994", en *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS.
- Padilla Vargas, R. (2003), "Los movimientos sociales en la trayectoria latinoamericana", San José, IV Conferencia Regional/ISTR/LAC.
- Palacio, R. (2009), "La cruzada del Internet necesario", diario *El País*, México, 28 de octubre. Disponible en línea: <www.elpais.com>.
- Palomino, H. (1985), "El movimiento de democratización sindical", en E. Jelin (ed.), *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, CEAL.
- Palomino, H. y Pastrana, E. (2003), "El caso argentino: los nuevos movimientos sociales", en F. Calderón, *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells. La globalización en América Latina: asignaturas Pendientes*, vol. 1, FCE.
- Pasquino, G. (2007), *Le istituzioni di arlecchino*, Nápoles, Scriptaweb.
- Paz, O. (1981), *El ogro filantrópico*, Barcelona, Seix Barral.
- Pearson, F. y Rochester, M. (2000), *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*, Santa Fe de Bogotá, McGraw-Hill.
- Perasso, V. (2011), "Chile: cinco voces desde el conflicto mapuche", *BBC Mundo*, 12 de enero. Disponible en línea: <www.bbc.co.uk>.
- Pérez-Liñán, A. (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, FCE.
- Pinsky, J. y Bassanezi Pinsky, C. (2005), *História da cidadania*, San Pablo, Contexto.
- Pires, V. (2001), *Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*, San Pablo, Manole.

- Pizzorno, A. (1984), "Sistema social y clase política", en *Historia de las ideas políticas, económicas y sociales*, primera parte, México, Folios.
- PNUD (1993), *Human Development Index*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press.
- (2001), *Informe sobre desarrollo humano. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*.
- (2002), *Informe sobre desarrollo humano para Bolivia. Capacidades políticas para el desarrollo*.
- (2004a), *Informe sobre desarrollo humano para Bolivia. Interculturalidad y globalización*.
- (2004b), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Alfaguara.
- (2009), *Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- (2010), *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.
- PNUD Bolivia (2010), *Informe sobre desarrollo humano en Bolivia. Los cambios detrás del cambio*, La Paz, Edobol.
- PNUD Chile (1998), *Informe de desarrollo humano 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD.
- PNUD Uruguay (2008), *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*, Montevideo, PNUD.
- PNUD-CIDES (2008), *Estado, democracia y construcción de ciudadanía en América Latina*, México, Colegio de México.
- PNUD-ILDIS (2003), *Tenemos pechos de bronce pero no sabemos nada de la conferencia internacional: revoluciones del siglo XX. Homenaje a los cincuenta años de la revolución boliviana*, La Paz, PNUD-ASDI/Plural.
- PNUD-OEA (2010), *La nueva democracia*, México, FCE.
- PNUD-PAPEP (2007), *Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de gobernabilidad democrática*, vol. 1, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2008a), *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad*, Buenos Aires/México/Madrid, Siglo XXI.
- (2008b), *Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y observatorio regional. Cuadernos de gobernabilidad democrática*, vol. 2, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2009a), *Crisis y cambio en América Latina. Escenarios políticos prospectivos. Cuadernos de gobernabilidad democrática*, vol. 3, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2009b), *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresaria. Cuadernos de gobernabilidad democrática*, vol. 4, Buenos Aires, Siglo XXI.
- PNUD-PAPEP y OEA-SAPEM (2011), *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina*, La Paz, Plural.
- PNUD-PRODDAL (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- PNUD-RBLAC-PAPEP (2009), *La crisis económica y la gobernabilidad democrática en América Latina según los líderes de la región*. Red Delphi de Analistas y Académicos.

- (2010), *La política de América Latina y el Caribe en 2010 según los líderes de la región*. Red Delphi de Analistas y Académicos.
- Pratt, M. L. (1996), *Apocalipsis en los Andes: zonas de contacto y lucha por el poder interpretativo*, Washington, DC, Centro Cultural del BID.
- Prats i Catalá, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 10, Barcelona, pp. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Price, M. y Thompson, M. (2002), *Forging Peace. Intervention, Human Rights and the Management of Media Space*, Bloomington, Indiana, University Press.
- Programa Estado de la Nación (2009), *Decimoquinto informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación.
- Przeworski, A. (1998), *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- Puryear, J. y Malloy Jewers, M. (2009), “Pobreza y desigualdad en América Latina”, *Inter-American Dialogue*, noviembre. Disponible en línea: <www.thedialogue.org>.
- Quijano, A. (1980), *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*, Lima, Mosca Azul.
- Rao, V. y Sanyal, P. (2009), “Dignity through Discourse: Poverty and the Culture of Deliberation in India Village Democracies”, en *Annals of American Academy of Political and Social Science*, julio. Disponible en línea: <ann.sagepub.com>.
- Rao, V. y Walton, M. (eds.) (2004), *Culture and Public Action*, Palo Alto, Stanford, Stanford University Press.
- Redorta, J. (2007), *Entender el conflicto. La forma como herramienta*, Barcelona, Paidós.
- Ridoux, N. (2009), *Menos es más. Introducción a la filosofía del decrecimiento*, Barcelona, Los Libros del Lince.
- Riva, A. (2008), “El ciberactivismo, la nueva revolución de la militancia política”, diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de septiembre. Disponible en línea: <www.lanacion.com.ar>.
- Riva Palacio, R. (2009), “La cruzada de Internet Necesario”, diario *El País*, 28 de octubre. Disponible en línea: <www.elpais.com>.
- Rodríguez, J. M.; Cozzano, B. y Mazzuchi, G. (2010), *Relaciones laborales y modelo de desarrollo*, Montevideo, Universidad Católica de Uruguay/Grupo Magro.
- Rogan, E. (2011), *The Arabs. A History*, Nueva York, Basic Books.
- Rouquié, A. (1981), “Dictadores, militares y legitimidad en América Latina”, *Dictaduras y dictadores. Crítica y utopía*, *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, n° 5, Buenos Aires.
- (2007), *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*, México, Siglo XXI.
- Rubin, J.; Pruitt, D. y Hee Kim, S. (1994), *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, 2ª ed., Nueva York, McGraw-Hill.
- Ruiz Jiménez, L. (2008), *Cohesión social y lucha contra la pobreza: un balance de las políticas sociales en América Latina*, Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

- Russett, B. (1994), *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press.
- Sabates-Wheeler, R. (2008), "How are Patterns of Asset Inequality Established and Reproduced?", en M. Walton, A. J. Bebbington, A. A. Dani y A. Haan (eds.), *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Sachs, J. (2010), "La lucha de clases política de los Estados Unidos", diario *El País*, sección Negocios, 23 de enero.
- Salazar Marín, D. (2010), "El derecho a la protesta social en Ecuador. La criminalización de los manifestantes persistente pese a las amnistías", en E. Bertoni, *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?* Disponible en línea: <www.palermo.edu>.
- Salomón, L. (2009), "Honduras: golpe de Estado, elecciones y desafíos para la gobernabilidad democrática", en *Governance and Democratic Politics in Honduras*, notas del seminario organizado por el Programa Latinoamericano del Centro Woodrow Wilson, Washington, DC, 8 de diciembre.
- Salvia, A. y Adaszko, D. (2010), *Situación de pobreza e indigencia en los grandes centros urbanos*, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica de Argentina.
- Sarti, C. y Aguilar, I. (2006), *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*, Guatemala, Fondo de Gobernabilidad IBIS/Embajada del Reino de los Países Bajos/Fundación Propaz.
- (2007), *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y El Caribe*, El Salvador, Ícara.
- Sartori, G. (2003), *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Taurus.
- Scherer-Warren, I. (1987), "El carácter de los nuevos movimientos sociales", en F. Calderón y M. dos Santos (coords.), *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Buenos Aires, CLACSO.
- Schnapper, D. (1998), *La relation à l'autre. Au coeur de la pensée sociologique*, París, Gallimard.
- Schneider, M. (2010), "Latin America in 2010: Opportunities, challenges, and the future of US", *Crisis Group*. Disponible en línea: <www.crisisgroup.org>.
- Schock, K. (1996), "A Conjunctural Model of Political Conflict: The Impact of Political Opportunities on the Relationship between Economic Inequality and Violent Political Conflict", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, n° 1.
- Schwarzer, J. (2008), "Estructura del sector agropecuario pampeano. Nuevos escenarios y tendencias complejas", inédito.
- Sen, A. K. (1997), *Choice Welfare and Measurement*, Canadá, Harvard University Press.
- (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf.
- (2006), *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*, Nueva York, W. W. Norton.
- (2009), *The Idea of Justice*, Harvard University Press & London, Allen Lane.
- Serbin, A. (coord.) (2007), *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Barcelona, Icaria-IDRC Canadá-CRIES.

- Singer, A. (2009), “Raízes sociais e ideológicas do Lulismo”, *Novos Estudos*, diciembre.
- Sorokin, P. A. (1942), *Man and Society in Calamity*, Nueva York, E. P. Dutton.
- (2010), *Man and Society in Calamity*, New Jersey, Transaction Publishers.
- Stiglitz, J. (2010), *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Taurus.
- Swampa, M. (2009), *Perú: la masacre de Bagua y la centralidad de los conflictos en torno de los recursos naturales*, Heinrich Boell Stiftung. Disponible en línea: <www.boell-latinoamerica.org>.
- Tanaka, M. (2004), “El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos”, *Política*, n° 42, pp. 129-153, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Tapia, L. (2002), *La velocidad del pluralismo: ensayo sobre tiempo y democracia*, La Paz, Muela del Diablo.
- Tarrow, S. (2010), “Global Conventional and Warring Movements and the Suppression of Contention: Themes in Contentious Politics Research”, *I Seminario Internacional: Movimientos Sociales, Participación y Democracia*, Florianópolis, 12 de agosto.
- Tehrani, M. (2002), “Peace Journalism: Negotiating Global Media Ethics”, *Harvard Journal of Press/Politics*, 7(2), abril.
- Telles, V. S. (1994), “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”, en E. Dagnino (org.), *Os anos 90, saúde e sociedade no Brasil*, San Pablo, Brasiliense.
- Thorp, R. (1998), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, DC, BID.
- Tilly, C. (2007), *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tocqueville, A. de (2002), *La democracia en América*, 2 ts., Barcelona, Alianza.
- Todd, E. (2010), *Después de la democracia*, Madrid, Akal.
- Todorov, T. (2010), *El miedo a los bárbaros*, Madrid, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.
- Torres Nabel, L. C. (2009), “Redes sociales y efectos políticos. Reflexiones sobre el impacto de twitter en México”, *Revista Digital de Sociología del Sistema Tecnocientífico*, Universidad de Guadalajara. Disponible en línea: <dSPACE.universia.net>.
- Touraine, A. (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, París, Fayard.
- (1998), *¿Podremos vivir juntos?*, Santiago de Chile, FCE.
- (2005), *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Barcelona, Paidós.
- (2007), *El mundo de las mujeres*, Barcelona, Paidós.
- Touraine, A.; Di Tella, T.; Reynaud, J. D. y Brams, L. (1961), *Sindicato y comunidad. Dos tipos de estructura social latinoamericana*, Barcelona, Nova Terra, Editorial del Instituto Torcuato di Tella.
- Touraine, A. y Koshrokhavar, K. (2000), *La recherche de soi*, París, Fayard.
- Unesco (2011), *The Hidden Crisis: Armed Conflict and Education*, París, Unesco Publishing.

- UNIR (2009), *Figuras, rostros y mascararas. Las identidades en Bolivia* (compilación, sistematización y redacción de María Soledad Quiroga), La Paz, Plural. Disponible en línea: <intranet.unirbolivia.org>.
- (2010), *Construir cultura de paz: una necesidad en Bolivia*, La Paz, Fundación Unir Bolivia. Disponible en línea: <nueva.unirbolivia.org>.
- Urdal, H. (2006), “A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence”, *International Studies Quarterly*, vol. 50, Issue 3, pp. 607-629.
- Van Cott, D. (2007), *From Movements to Parties in Latin America, The Evolution of Ethnic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Vargas-Cullell, J.; Rosero-Bixby, L. y Seligton, M. (2005), *La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004*, San José, OPAL, Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Vega, J. E. (2004), “Diversidad, igualdad y exclusión, multiculturalismo y democracia: promesas y problemas”, en F. Calderón, *Multiculturalismo y democracia*, Bolivia, Cuaderno de Futuro 20, PNUD.
- Vera Miller, D. (2011), “El camino de los consensos”, diario *Le monde diplomatique*, edición boliviana, abril, p. 10.
- Villareal, E. y Gómez, S. (2010), “Costa Rica 2009: enfrentando la crisis internacional en plena campaña electoral”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 3, Santiago de Chile.
- Viola, E. (1987), “O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo a ecopolítica”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, San Pablo.
- Viola, E. y Leis, H. (1992), “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991”, en D. Hogan y P. Freire (orgs.), *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*, Campinas, Unicamp.
- Vuskovic, P. (2007), “Economía y crisis”, en *América Latina hoy*, México, Siglo XXI/UNU.
- Wallerstein, I. (2005), *La decadencia del poder estadounidense. Estados Unidos en un mundo caótico*, Santiago de Chile, LOM.
- Walzer, M. (1998), *Tratado sobre la tolerancia*, Barcelona, Paidós.
- Weffort, F. (1970), *Clases populares y desarrollo social*, Santiago de Chile, ELAS.
- Wieviorka, M. (1988), *Sociétés et terrorisme*, París, Fayard.
- (2005), *La violence*, París, Hachette, Litteratures Pluriel.
- (2008), *Neuf leçons de sociologie*, París, Robert Laffont.
- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009), *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, España, Turner Noema.
- Wilmer, F. (2002), *The Social Construction of Man, the State and War: Identity, Conflict, and Violence in Former Yugoslavia*, Nueva York, Routledge.
- Wolfsfeld, G. (2004), *Media and the Path to Peace*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (2008), *The Post-American World*, Nueva York, W. W. Norton.
- Zapata, F. (1979), “Las relaciones entre la junta militar y los trabajadores chilenos: 1973-1978”, *Foro Internacional*, vol. 20, n° 2.

## Los autores

### **FERNANDO CALDERÓN GUTIÉRREZ**

Sociólogo, profesor en la FLACSO y docente de doctorado de la universidad de Córdoba (Argentina). Enseñó en varias universidades de América Latina y los Estados Unidos. Fue secretario ejecutivo de CLACSO, asesor de la CEPAL y asesor especial de Desarrollo Humano y Gobernabilidad en el PNUD. Dirigió el PAPEP. Coordinador y asesor sénior en más de diez Informes de Desarrollo Humano (IDH) en varios países de América Latina, Europa y África, a escala subregional y global. Es autor de más de veinte libros sobre democracia, cultura y desarrollo, y coordinó la colección “Cuadernos de Gobernabilidad Democrática”, publicada por Siglo XXI Editores.

### **LORENZA FONTANA**

Cientista política y máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Bolonia. Dentro de la especialidad en Transformación de Conflictos, actualmente elabora su proyecto de doctorado en Política, Derechos Humanos y Sostenibilidad para la Escuela Superior Santa Ana (Pisa, Italia). Es experta asociada del PAPEP-PNUD.

### **MARÍA ISABEL NAVA**

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina, especializada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO-Argentina), y candidata a magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Mayor de San Andrés, en colaboración con la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora en la Fundación CIPPEC-Argentina (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), asistente de investigación en FLACSO-Argentina (Programa de Instituciones Políticas y Gobernabilidad Democrática). Consultora PAPEP-PNUD. Investigadora de la Unidad de Análisis de Conflictos de América Latina de la Fundación UNIR.

### **HUASCAR PACHECO**

Licenciado en Ciencias Políticas, cursante de la especialidad en Análisis Político de la Universidad Católica Boliviana. Consultor del PAPEP e

investigador de la Unidad de Análisis de Conflictos de América Latina de la Fundación UNIR Bolivia. En el Informe, además de brindar apoyo en el análisis e investigación de diversas temáticas, se ha encargado de la supervisión del monitoreo de prensa, del procesamiento de todos los insumos cuantitativos de análisis y de la validación de la metodología de seguimiento de conflictividad, análisis e investigación sobre medios de prensa escrita de la región.

## Las instituciones participantes

### **PROYECTO DE ANÁLISIS POLÍTICO Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS (PAPEP)**

El PAPEP-PNUD nació como consecuencia de los límites y problemas específicos de los procesos de reforma estructural y democratización política que han vivido varios países de América Latina, y fue desarrollado a partir de la convergencia de demandas internas (por parte de actores políticos nacionales) y externas (por parte de la cooperación internacional). Su meta fue explorar las características de los escenarios futuros más probables desde la perspectiva de las situaciones críticas que vivían esos países, con el propósito de realizar un aporte a un debate plural sobre las prioridades nacionales y las maneras de enfrentar esas situaciones.

El proyecto impulsa una agenda de investigación para la acción que busca dar cuenta de la dinámica de los procesos sociopolíticos en América Latina y, en tanto fortalece las capacidades nacionales y las instituciones democráticas, contribuye a la consecución de los objetivos prioritarios de la estrategia regional sobre gobernabilidad democrática y desarrollo humano del PNUD en la región.

El PAPEP opera bajo la consigna de la neutralidad activa. Es normativamente proactivo, porque tiene una agenda política propia: la promoción de la democracia. Pero también es neutral en dos sentidos diferentes. En primer lugar, porque en América Latina la mayoría de los principales actores nacionales comparte las metas políticas del PAPEP (el fortalecimiento de la democracia) y, por lo tanto, esas metas no discriminan entre ellos (a favor de unos, en contra de otros). En segundo lugar, porque esas metas compartidas pueden alcanzarse con políticas de diferente signo ideológico. El PAPEP no es necesariamente neutral frente a las diferentes propuestas de políticas a seguir (en circunstancias apropiadas, pueden pronunciarse a favor o en contra de ellas), pero sí lo es frente a los “signos ideológicos” que estas exhiban.

El PAPEP, que ha trabajado en 16 países de la región por más de una década (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), es un instrumento a disposición de los propios actores nacionales para: contri-

buir a percibir con mayor claridad el alcance y la naturaleza de las discrepancias y conflictos; comprender la dinámica de los bloqueos que dificultan la construcción de acuerdos y la puesta en marcha de procesos de cambio; identificar áreas potenciales de convergencia y posibles trayectorias que permitirían superar los bloqueos; reconocer las principales restricciones e incentivos que delimitan el espacio disponible para la puesta en marcha de nuevas dinámicas de discusión y decisión; acordar agendas temáticas, objetivos comunes y escalonamientos temporales.

#### **FUNDACIÓN UNIR**

La Fundación UNIR Bolivia es una organización privada sin fines de lucro que busca contribuir a la construcción de una ciudadanía intercultural, con una visión integral de la realidad y una práctica democrática comprometida con el bien común y la cultura de paz. La Fundación aspira realizar su aporte en la construcción de un país que, a largo plazo, se caracterice por haber logrado: un proceso democrático que asegure congruencia entre valores, comportamientos e institucionalidad, con respeto del Estado de derecho; avances en la construcción de un Estado y un tejido social interculturales en torno a acuerdos basados en el bien común, el respeto, la confianza y el diálogo, superando así los prejuicios, estereotipos y toda forma de discriminación; el afianzamiento de una cultura de paz en la cual los distintos sectores sociales, culturas y regiones procesen y transformen tanto sus diferencias como sus conflictos de manera constructiva; un amplio compromiso para impulsar la justicia social y reducir sustancialmente la pobreza; una ciudadanía que ejerza de mejor manera el derecho a contar con una información transparente, responsable y plural.



